



**FACULTAD DE DERECHO
MASTER DE ACCESO A LA PROFESIÓN DE ABOGADO**

TRABAJO FIN DE MASTER

**LA NOVEDADES EN LA
REGULARIZACIÓN ADMINISTRATIVA
LEYES 39 Y 40/2015**

**THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE
REGULATION
LAWS 39 AND 40/2015**

AUTORA: SANDRA MARTOS BARBA

TUTORA: EVA DESDENTADO DAROCA

ENERO 2017

Resumen: El día 2 de octubre entró en vigor las dos nuevos cuerpos normativos que regulan y establecen, con carácter básico, las bases del Derecho Administrativo y son la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 40/2015, de 2 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta nuevas leyes vienen a remplazar a la conocida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común. A través de esta nueva reforma se pretende consagrar una Administración Pública más eficaz y eficiente, inspirada en el cumplimiento de los principios constitucionales. La consecución de lograr una Administración sin papeles, más ágil y sencilla ayudará a fomentar la participación ciudadana, a un coste más reducido.

Palabras claves: Derecho Administrativo, nueva regulación administrativa, 39/2015, 40/2015, Procedimiento Administrativo Común, Sector Público, participación ciudadana, Administración electrónica

Abstract: On October the 2nd become effective the two new main laws that regulate and establish, basically, about the Administrative Right, what are the 39/2015, October the second law about common administrative procedure, and the October the second 40/2015 law about Public Sector Legal Framework. These new laws, come to replace the mainly known as November the 26th 30/1992 law about Public Administration Legal Framework and Common Administrative Procedure. Through this new refurbishment, is pretended to establish a more efficient Public Administration, inspired by the following the rules of the constitutional principles. The consecution of reaching a paperless administration, agile and simple, will help to encourage community participation, low priced.

Keywords: Administrative Right, administrative new regulation, 39/2015, 40/2015, Common Administrative Procedure, Public Sector, Community participation, E-Government

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AE	Administración electrónica o e-Administración
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
EELL	Entidades Locales
LAE	Ley 11/2017, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
LJCA	Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LPAC	Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común
LRJPAC	Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Común
LSP	Ley 40/2015, Régimen Jurídico del Sector Público
PAC	Procedimiento Administrativo Común
SI	Sociedad de la Información
TC	Tribunal Constitucional
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

INDICE

	PÁG.
I. INTRODUCCIÓN	3
II. NUEVA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA	5
1. Objetivo y finalidad	5
1.1. <i>Eficacia y eficiencia de la Administración</i>	8
1.2. <i>Modernización de la Administración. Evolución de la e-Administración</i>	13
2. Vacatio legis	15
3. Derogación y modificación normativa	20
III. LEY 39/2015, DE 2 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	21
1. Consideraciones generales de la LPAC	26
2. Novedades más relevancia de la Ley de Procedimiento Administrativo Común	27
2.1. <i>Cómputo de plazos</i>	29
2.2. <i>Supresión de los plazos de interposición de recursos administrativos</i>	31
2.3. <i>Tramitación simplificada</i>	34
2.4. <i>Exclusión de la reclamación previa laboral y civil</i>	36
2.5. <i>Diferencia entre derechos de las personas a relacionarse con la Administración y los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo</i>	39

3.	Innovaciones concretas contenidas en la Ley 39/2015	49
IV.	LEY 40/2015, DE 2 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PUBLICO	50
1.	Consideraciones generales de la LSP	53
2.	Novedades más relevantes de la Ley 40/2015	56
V.	CONCLUSIONES.....	61
VI.	BIBLIOGRAFIA.....	65
VII.	LISTA NORMATIVA	68

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza la implantación de los nuevos cuerpos normativos claves del Derecho Administrativo que entraron en vigor el pasado dos de octubre de 2016, siendo estos la Ley 39/2015, de 2 de octubre, Procedimiento Administrativo Común; y la Ley 40/2015, de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

El objetivo principal de este trabajo es analizar las principales novedades y/o modificaciones que se incorporan al ordenamiento jurídico administrativo así como el análisis de los motivos que han llevado al legislador a la publicación de estos dos textos normativos, las posibles consecuencias jurídico-prácticas que puede llevar la aplicación de los nuevos preceptos y la efectividad de la reforma. El estudio, a su vez, se lleva a cabo desde un punto comparativo con las principales normas predecesoras, la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Cabe apercibir que a pesar de realizar el estudio de ambas leyes simultáneamente y sin la intención de descatalogar a ninguna de ellas, por consideraciones de transcendencia jurídicas nos hemos centrado más activamente en el desarrollo de la Ley 39/2015. La importancia de su regulación tanto para la Administración como lo que supone para el ciudadano, hace que se nutra de importancia y tenga más relevancia en este estudio.

El motivo que ha lleva a la elección del presente tema está fundado en la repercusión social, económica y jurídica que ha supuesto, y supondrá, la aprobación y posterior entrada en vigor de las novedosas Leyes administrativas 39 y 40/2015. La progresiva incorporación de los nuevos procedimientos electrónicos con la finalidad de apostar por una Administración sin papel, la consagración de un procedimiento administrativo común e igual para todos los interesados junto con la necesidad de erradicar la dispersión jurídica en el ámbito administrativo, ha supuesto el nacimiento de estas dos nuevas leyes, destinadas a cumplir con los principios rectores del Derecho Administrativo de eficacia y eficiencia, básicos en la actividad pública pero cuestionables hasta la actualidad.

Otro de los motivos que han provocado la elección de este trabajo ha sido la relevancia social: los ciudadanos podrán experimentar como se les han reconocido nuevos derechos, que amparan y garantizan las nuevas formas de relacionarse con la Administración de forma electrónica. Esto ha supuesto la ruptura de las tradicionales barreras espacio-temporales que impedían una relación cercana, rápida y personalizada; y que provocaba desconfianza y descontento entre la sociedad. La relación del ciudadano con las Administraciones quedará totalmente garantizada en relación con la nueva clasificación de los derechos que establece la ley, tanto en su posición de ciudadano como de interesado.

En cuanto al último de los motivos que me ha llevado a realizar el presente estudio está la trascendencia jurídica y práctica que conllevará para los profesionales del Derecho, quienes serán realmente los mayores críticos y expertos que darán con el uso cotidiano la aprobación o la negativa a tal reforma.

Para la realización del presente estudio se han tomado como referencias bibliográficas autores especializados y especialistas de la materia, y que contribuyen un referente en este terreno, considerados todos ellos como verdaderos expertos y eminencias en materia de Derecho Constitucional. A pesar de la cercanía entre la entrada en vigor y el presente estudio, la mayor parte del contenido bibliográfico consumido para un apoyo de conocimientos ha sido obtenido de los breves comentarios y análisis incluso en las diferentes fuentes de información, que abarca desde revistas de derecho administrativo hasta los más novedosos blog sobre Derecho Administrativo. La brevedad del tiempo transcurrido no ha dado tiempo a la publicación de grandes libros que comenten la reforma, y menos aún de teorías doctrinales.

El estudio se estructura en un total de cuatro apartados, que a su vez se subdividen en epígrafes para una mejor organización. En cuanto al contenido del mismo, en el primer apartado se comienza analizando las particularidades más relevantes que tienen en común la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. En este apartado señalamos la finalidad y el objetivo en los que el legislador ha motivado la imperiosa necesidad de llevar a cabo la presente reforma normativa, considera la más importante de los últimos tiempos del Derecho Administrativo.

En el segundo apartado, se analiza con carácter más peculiar y específico las aportaciones e innovaciones que introduce la Ley 39/2015. Se destacan en la primera

subdivisión aquellas innovaciones más significativas de la entra en vigor de la norma, mientras que en el segundo epígrafe se hace un recorrido por toda la ley señalando las modificaciones más notorias.

Por lo que respecta el tercer apartado, se procede al estudio de forma singular de la Ley 40/2015, destacando las breves aportaciones que incorpora en comparación con la Ley 39/2015. Por ello la justificación sobre la extensión de su contenido mucho más reducido que sus anteriores apartados.

Y por último, el cuarto apartado, se desarrollan las conclusiones a las que se ha llegado con la elaboración del presente trabajo de forma resumida y breve.

Finalizando con la reseña a la presente introducción, donde se establece el motivo para elegir el tema de trabajo y la repercusión que supone el tema en cuestión en la actualidad.

II. NUEVA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Objetivo y finalidad

El pasado dos de octubre de 2016, el Derecho Administrativo incorporó a su amplio cuerpo normativo dos nuevas leyes, que pasan a formar parte de la columna vertebral de este sistema normativo administrativista, siendo éstas la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, LPAC de aquí en adelante¹; y la ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LSP de aquí en adelante².

Al igual que su antecesora la tan conocida Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³, en adelante LRJPAC, ambas leyes han provocado una expectación y crítica que se ha prolongado desde los primeros borradores y anteproyectos hasta la actualidad sobre su contenido.

Las primeras opiniones no tardaron en aparecer tras pocas horas desde la publicación de la LPAC y la LSP. La mayoría de las apreciaciones coinciden en que las novedades que incorporan ambas leyes son mínimas, y que únicamente se dedica a introducir pequeños matices al respecto. Desde un punto de vista sustantivo, el contenido se asemeja demasiado a su precedente la Ley 30/1992, con una única salvedad en la innovación más aparente, la división en dos cuerpos normativos de la materia⁴.

A pesar de las suscitadas críticas que ha generado su aprobación, ambas leyes han sido consideradas como una verdadera revolución administrativa a través de la aportación de nuevos medios y recursos como solución a las continuas necesidades que ha generado la moderna sociedad tecnológica, basada la innovación, la eficacia y la eficiencia. Los continuos cambios que se han producido en la sociedad, en gran medida provocados por

¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

³ Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27 de octubre de 1992. Disposición derogada.

⁴ ROMERO GÓMEZ, R., “Reflexiones sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: hacia una nueva posición de los ciudadanos en el procedimiento”, en la *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2015.

los nuevos medios y formas de relacionarse entre sí, han provocado que la reforma de la legislación administrativa pase a ser una obligación, y no una necesidad.

Sin embargo, debemos destacar que la presente reforma normativa no sólo está orientada a dar solución con estos problemas de evolución e innovación, sino que también está dirigida a completar aquellas lagunas legales que han caracterizado la aplicación de su antecesora la Ley 30/1992, LRJPAC, y que ha inducido a la creación de grandes teorías doctrinales, tanto dogmáticas como jurisprudencial.

Es por ello que, tras realizar una revisión rápida sobre el contenido de las leyes 39 y 40/2015, podemos observar como el legislador pretende abarcar las diferentes disfuncionalidades que se plantean el ordenamiento jurídico administrativo. Por consiguiente, enfoca su principal actividad reformista en reestablecer plenamente aquellos principios rectores que rigen la Administración Pública, pero que hasta ahora han sido puestos en tela de juicio, como son la eficacia, la eficiencia, la coherencia y la coordinación, entre otros. El tiempo ha demostrado que un desequilibrio en la aplicación de los principios rectores de la Administración, provoca una gradual decadencia de los servicios y prestaciones públicas, avivando una brecha entre la Administración y los usuarios.

Para una mejor aclaración y análisis de las innovaciones normativas que caracterizan la ley 39 y 40/2015 como cuerpo normativo en su conjunto, procedemos a hacer un desglose de aquellas peculiaridades que tienen un englobe más general de aquellas otras novedades centradas en aspectos más concretos, en la que nos centraremos más detenidamente con posterioridad al referirnos a cada ley de forma más específica.

1.1. *Eficacia y eficiencia de la Administración*

Con la aprobación de la LPAC y la LRJSP, el legislador ha querido materializar una de las principales medidas previstas en el Informe que ha llevado a cabo la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante CORA), presentado el 21 de junio de 2013 en el Congreso de Ministros⁵. A través del presente informe, se pretende

⁵ La creación de la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)** se enmarca dentro del proceso reformista iniciado por el Gobierno, a principios de 2012, dirigido a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenaban el crecimiento de España y crear las bases idóneas sobre las que iniciar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles. El Consejo de Ministros en su reunión de 26 de octubre de 2012 aprueba el Acuerdo por el que

establecer una diversidad de medidas de reestructuración y organización que rompan con los defectos que tradicionalmente han caracterizado la actividad de la Administración Pública hasta nuestros días, basando su aplicación en el convencimiento de que una economía competitiva requiere “...modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia y eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración.”, como así desarrolla el propio Preámbulo de la LRJSP⁶.

De igual manera, el Programa nacional de reformas de España para 2014 estableció la necesidad de aprobar nuevas leyes administrativas con el objetivo de racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad, lo que conlleva un ahorro presupuestario del gasto público permanente que conlleva la actividad de la Administración⁷.

Es por ello que el legislador, a través de la incorporación de estas dos nuevas leyes administrativas, pretende erradicar con las problemáticas que con asiduidad encuentran los usuarios a la hora de llevar a cabo los procedimientos y/o tramitaciones administrativas que le son requeridas. Circunstancias que han frenado el desarrollo de una Administración más eficaz y coordinada, siendo estas últimas características algunas de las que se encuentran contempladas en el artículo 103 de la Constitución Española⁸, cuando desarrolla que la Administración Pública actuará “...de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”, y que hasta el momento se ha puesto en duda su total aplicación.

Entre las distintas circunstancias que provocan cuestionarse la calidad de la Administración española, debemos destacar las duplicidades e ineficiencias en los procedimientos creados por el extenso marco normativo de la jurisdicción

se crea la CORA y se le encomienda realizar un **estudio integral de las Administraciones Públicas** para identificar las áreas de mejora y las medidas a adoptar para hacerlas más ágiles, eficientes y cercanas a los ciudadanos.

https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/CORA.html (consulta 27 de diciembre de 2016)

⁶ Véase apartado I del Preámbulo de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁷ Programa Nacional de Reformas Reino de España 2014. Ministerio de Economía y Hacienda Pública. Pág. 10.

⁸ Constitución Española. BOE núm.311, de 29 de Diciembre de 1978.

administrativa⁹. La profusión de leyes, reales decretos y demás disposiciones de inferior rango que contempla el ordenamiento jurídico en esta materia junto con la disfuncionalidad de la Administración española, ha provocado el solapamiento del propio sistema administrativo, afectando tanto a la cantidad de la norma como a la calidad de la misma¹⁰. Este exceso de producción normativa se ha traducido en un inseguridad jurídica para los sujetos que se ven obligados por la normativa administrativa, que van desde la búsqueda y localización de la norma aplicables hasta la ardua de tarea de someterse a procedimientos demasiado complejos.

Por esta razón, se promueve la necesidad de abordar una reforma integral del ordenamiento jurídico público que contemple de manera aislada los dos ejes fundamentales de la actividad de la Administración: las relaciones “*ad extra*” y “*ad intra*”¹¹. Propuesta que, finalmente, se ha visto reflejada con la aprobación de dos nuevas leyes que pasan a formar parte de los pilares que cimientan el Derecho Administrativo español. De ahí que el legislador haya optado nuevamente por instaurar un sistema normativo dualista que contemple una regulación específica y completa en cada ámbito al establecer: por un lado, las relaciones entre la Administración y los administrados (*ad extra*) a través de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (39/2015); y por otro lado, una norma que comprenda el régimen jurídico y funcionamiento interno aplicable a toda la Administración Pública (*ad intra*) mediante la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (40/2015).

Todo ello ha provocado romper con el régimen unificador que se estableció por más de dos décadas tras la aprobación de la LRJPAC, donde en un solo instrumento se reunió toda la materia referida. Pues a la vista está que las dos nuevas normas jurídicas se asemejan estructuralmente más al sistema pre-constitucional formado por la Ley de

⁹ COMPANYYS Y ALET, A. “Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas.”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 41, 2015, págs. 85-95.

¹⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo Parte General*, Edit.Tecnos, Madrid. 12ª Ed. 2016. Pág. 121.

¹¹ Véase apartado I del Preámbulo de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957¹², y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958¹³.

1.2. *Modernización de la Administración. Evolución de la e-Administración*

Otra de las novedades contempladas en el nuevo cambio normativo va dirigido a la extensa tarea de alcanzar una verdadera Administración electrónica, a través de la íntegra modernización de los recursos e incorporación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para la prestación de los servicios públicos.

Como se ha comentado anteriormente, los continuos avances tecnológicos abren paso a la nueva era digital, basada en la comunicación y el intercambio de información, y que ha provocado el nacimiento de la denominada Sociedad de la Información (SI), caracterizada por las nuevas formas de relacionarse entre los propios seres humanos y la sociedad en su conjunto. Este nuevo avance tecnológico ha llevado incluso a las Administraciones Públicas (AAPP), conocedoras de las ventajas que ofrece el uso de las nuevas tecnologías hayan apostado también por aprovechar los nuevos medios existentes¹⁴. Dando paso a una nueva Administración, la Administración electrónica o e-Administración (AE).

El legislador, siendo consecuente con las innovaciones tecnológicas, ha emprendido la difícil tarea de ir realizando un progresivo programa de ajuste sobre el ordenamiento jurídico capaz de adaptar las normas jurídicas a la continua evolución tecnológica, con la finalidad de dar cabida a los nuevos cambios y otorgar una mayor seguridad para los ciudadanos.

En este sentido, las primeras referencias normativas que aluden al uso de TICs habría que buscarla junto con los inicios en mecanización y automatización de algunas oficinas de la Administración y el reconocimiento normativo de los nuevos usos en la Ley

¹² Ley de 20 de julio de 1957 sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado. BOE núm. 187, de 22 de julio de 1957 (La Gaceta).

¹³ Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo. BOE núm. 171 de 18 de Julio de 1958 (La Gaceta).

¹⁴ 60+1 Prácticas de Referencia en el impulso de la Administración electrónica en España, Estudio realizado en diciembre de 2010 y actualizado en abril de 2011 por el Ministerio de Políticas y Administración Pública en colaboración con Delortte, pág. 2.

de Procedimientos Administrativos de 1958¹⁵. Aunque la primera referencia en cuanto a Administración electrónica lo constituye la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Donde desarrolla y autoriza en su artículo 45, el impulso y la incorporación de los nuevos medios telemáticos, electrónicas e informáticos para el desarrollo de la actividad de la Administración Pública¹⁶.

Es a partir del artículo 45 de la LRJPAC, cuando empieza a constituirse un verdadero cuerpo jurídico en torno a la Sociedad de la Información y la Administración Electrónica, del que forma y han formado parte algunas de las normas más influyentes de la materia, siendo estas las siguientes:

- Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, que aunque en la actualidad se encuentra derogado, fue aprobado con la finalidad de dar desarrollo a las previsiones dispuestas en el ya mencionado art. 45 LRJPAC¹⁷.
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico¹⁸. Como señala GAMERO CASADO esta norma

¹⁵ PIÑAR MAÑAS, J.L., “La revolución tecnológica y nueva administración”, en *La Administración Electrónica y ciudadanos*, PIÑAR MAÑAS, J.L., *et alii*, Edit. Aranzadi, SA, Navarra, 2011, pág. 97.

¹⁶ El artículo 45 sobre incorporación de medios técnicos, dictaba así antes de ser parcialmente derogado: “1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, lo ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer su derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento (derogado).

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce (derogado).

4. Los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características (derogado).

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copia de originales almacenados por estos mismos medios gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras leyes.”

¹⁷ Real Decreto 236/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. BOE núm. 52, de 29 de febrero de 1996. Esta disposición actualmente se encuentra derogada por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la LAE.

¹⁸ Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la Sociedad de la Información y Comercio electrónico. BOE núm. 166, de 12 de julio de 2002.

jurídica se posiciona a la cabeza en cuanto a normativa específica sobre la Sociedad de la Información, y no de la Administración electrónica¹⁹. A través de la presente se regula todo lo relativo a la transmisión de contenidos y las relaciones comerciales a través de vía electrónica, lo que excluye cualquier materia relacionada con Administración electrónica, pues está orientada hacia al sector privado.

- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica²⁰. Dicha norma se presenta como respuesta a la necesidad de aportar seguridad a todas aquellas transacciones realizadas por vía electrónica, así como su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación²¹. A través de este medio se consigue identificar a los usuarios en los servicios electrónicos, así como los cambios que se puedan realizar a lo largo de la tramitación. Esta norma incluye dentro de su ámbito de aplicación, tanto las transacciones entre particulares como las prestaciones de servicios de certificación por Administraciones Públicas²².

- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos, más conocida como LAE²³. La aprobación de la LAE ha sido considerada como un hito normativo en nuestro derecho, motivado por el salto cuantitativo y cualitativo que ha supuesto en la Administración electrónica de nuestro país²⁴. A través de la presente ley se desarrolla lo que se ha considerado como el eje central de la Administración electrónica, en la cual se configura legalmente el reconocimiento del derecho del ciudadano a acceder electrónicamente a la Administración Pública, así como a relacionarse con la misma a través de estos medios. Así como determinar un cuadro mínimo de requisitos a cumplir por la Administración Pública, con la finalidad de acabar con los problemas y errores técnicos que viene arrastrando el servicio público.

¹⁹ GAMERO CASADO, E., “El Derecho Administrativo ante la Era de la Información” en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., *La ley de Administración Electrónica*, Edit. Aranzadi, S.A., Pamplona, 3ª edición, 2010, pág. 74.

²⁰ Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.

²¹ Así establece el art. 1 de la ley de firma electrónica cuando establece: “*Esta ley regula la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación.*”

²² GOMEZ PUENTES, M., “El impulso de la sociedad de la información. La Administración electrónica en el marco europeo y estatal” en PIÑAR MAÑAS, JL. (Dir.) et alii, *Administración electrónica y ciudadanos*. Pág. 105.

²³ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

²⁴ BELLO PAREDES, SA., “La administración electrónica ya está aquí” en *La Ley Digital*, T 1, 2011, pág. 12.

A pesar de haberse consolidado un verdadero cuerpo normativo en materia de Administración Electrónica, es evidente que existe una acumulación y superposición de normas no siempre coherentes entre sí, que pueden ser fruto de futuras duplicidades e ineficiencias administrativas ya comentadas que entorpecen el desarrollo normal de la Administración.

De esta manera, el legislador considera necesario llevar a cabo una unificación de la materia en lo referente a la Administración Electrónica, con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos con sus relaciones con la Administración y siguiendo las pautas de erradicar la diversidad normativa. Resulta incoherente mantener separadas todas las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo electrónico de aquellas que contempla los derechos que protegen al ciudadano. De esta forma se expresa en la Exposición de Motivos de la LPAC: “...*resulta clave contar con un nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico.*”²⁵

La consolidación de normativa en esta materia supone a su vez el impulso final para lograr el establecimiento de una Administración totalmente informatizada, interconectada y transparente. Pues una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorro de costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados, en cuanto a las relaciones *ad extra*. Mientras en la relación *ad intra* se obtiene una mejor comunicación entre las diferentes Administraciones Públicas, un almacenamiento de datos masivo, una gestión más segura y rápida de los mismos, lo que permite agilizar las tramitaciones al eliminar procedimientos copiosos y prolongados en el tiempo.

Además de forma muy discreta se ha aprovechado la modificación legislativa para efectuar una modernización de las concepciones y denominaciones sobre el vocabulario usado en la Administración electrónica. Sin embargo, esta variación ha

²⁵ Véase epígrafe III de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

pasado desapercibido para muchos de los críticos sobre la materia, a pesar de su alto grado de dificultad debido a la disparidad de nociones que se habían dado a un único concepto²⁶.

Por lo tanto, cabe indicar que las innovaciones tecnológicas en la Administración se harán efectivas de forma equitativa y prolongada en las dos vertientes relacionales que mantiene, es decir, tanto en las relaciones *ad intra* como en las *ad extra*. A pesar de todo, y como sucede en la reforma normativa en su conjunto, la mayoría de las referencias, comentarios o críticas están focalizados a la Ley 39/2015 más que a la Ley 40/2015, quedando ésta última renegada a una segunda posición.

Debemos destacar, de manera más específica, sobre la finalidad de la actividad pública *ad extra*, que no es otra sino la de crear una especial incidencia en la vida de los ciudadanos. A través de una comunicación fluida y activa, y personalizando la atención prestada a cada ciudadano, la Administración pretende crear vínculos relacionales que permita renacer la confianza perdida en las actuaciones públicas y la Administración, y con ello, conseguir una mayor participación ciudadana²⁷. Pues como describe GUILLEN CARMAMES, se trata de evolucionar: “[...] *de una Administración Electrónica de información, en sentido unidireccional, a la Administración electrónica de participación activa, de carácter bidireccional y colaborativa* [...]”. Si de algo depende directamente el completo y continuo desarrollo de la Administración Electrónica es, como determina COTINO HUESO, de la aceptación ciudadana²⁸.

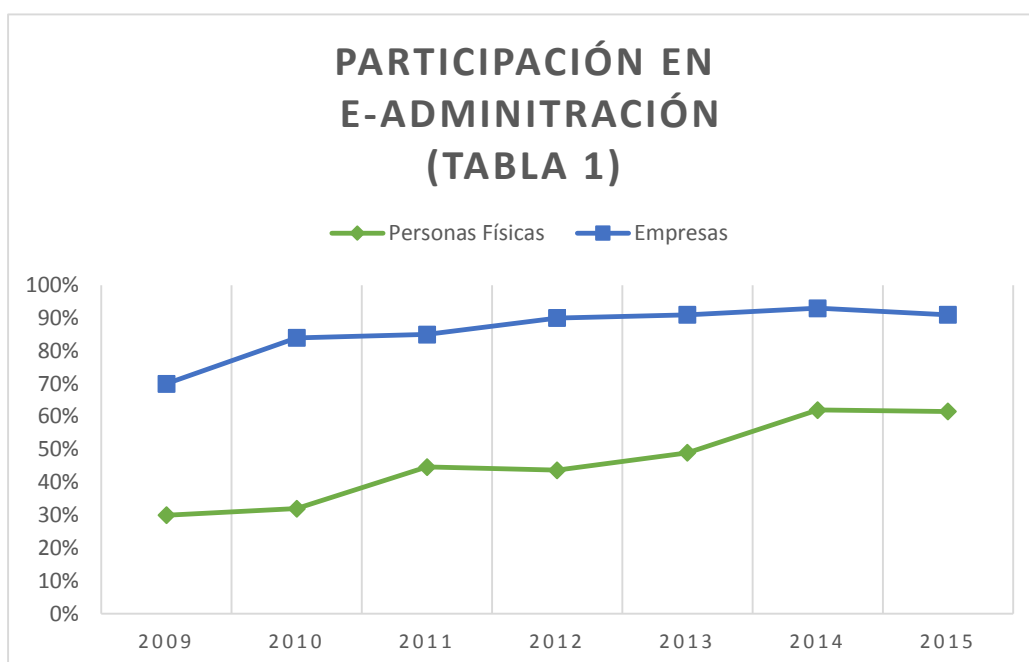
A pesar de que en los últimos años, la participación ciudadana se ha incrementado considerablemente como se refleja en la siguiente tabla (Tabla 1), resulta insuficiente si lo comparamos con la participación de las empresas que aventaja considerablemente en el uso de Administración electrónica. Motivo por el cual el legislador continúa impulsando a la nueva Administración electrónica y cumplir con los propósitos marcados en la materia.

²⁶ SOLANO GADEA, M., *Glosario comparativo de términos de Administración por vía Electrónica*, Creative Commons, Edición Octubre, 2015.

²⁷ GUILLEN CARMAMES, J. *La Administración Electrónica, ¿mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?*, Edit. Centro Pwc & IE del Sector Público, Madrid, 2010, pág. 25.

²⁸ COTINO HUESO, L. “A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la Administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica” en DAVARA RODRIGUEZ, MA. (Coord.) en *XVII Encuentros sobre Informática y Derecho 2002-2003*, Edit. Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2003. Pp. .233.

²⁹ Fuente: Observatorio de la Administración electrónica. DATA OBSAE.



2. Vacatio legis

Otro de los aspectos a destacar se origina tras la publicación de las nuevas regulaciones base del Derecho Administrativo, el dos de octubre de 2015, es la *vacatio legis* de un año que se contempla en ambas leyes. De esta manera lo recoge la ley 39/2015 en su Disposición final séptima, y la ley 40/2015 en la Disposición final decimoctava, bajo alguna especialidad que se comentará con posterioridad en este mismo epígrafe. A pesar de no tratarse de una característica en sí u otra innovación de esta reforma normativa, la cuestión ha suscitado diversidad de cuestiones y comentarios.

En primer lugar, debemos destacar la dilatación del tiempo de la *vacatio legis* que se extiende a un año. No existe referencia alguna con respecto la *vacatio legis* en la Exposición de Motivos de ambas leyes, pero entendemos el extenso aplazamiento de la entrada en vigor por la necesidad de realizar ajustes normativos, presupuestarios y /o sustantivos; cabe afirmar que los cambios normativos no son tarea fácil y más cuando abarca tan larga materia como es la jurisdicción administrativa.

²⁹ Datos obtenidos del Boletín de indicadores de Administración Electrónica realizado por el Observatorio de Administración electrónica.
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html#.WInQxVPhDIU (Consulta realizada 15 de enero de 2017)

Aun así, y pese a cumplir lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil al establecer expresamente la entrada en vigor, ha sido tiempo suficiente para cuestionarse si verdaderamente entrarían en vigor o quedarían en saco roto, consecuencia de la inestabilidad democrática y política que ha enfrentado el sistema político de España recientemente. Esta situación de inseguridad, además, se ha visto acompañada de aquellas observaciones más críticas que apoyaban la derogación anticipada de las ambas normas jurídicas, al considerar que se había perdido la oportunidad de realizar un verdadero cambio normativo que mejorase el establecido en la LRJPAC por la inexistencia de grandes cambio o innovaciones, y no por la aprobación de una mera copia y desmembración de la misma³⁰.

Por otro lado, la situación se complica cuando nos centramos en las especificaciones sobre ciertas disposiciones a las cuales el legislador ha establecido otra fecha para su entrada en vigor diferente a la general de un año. En cuanto la LRJSP y su entrada en vigor, no existe problema alguno a pesar de establecer para ciertas disposiciones un tiempo de seis meses para unas, y al día siguiente de su publicación para otras; dejando el resto de la norma en la *vacatio legis* general de un año.

En cambio, la disputa se abre con la Disposición final séptima de la LPAC cuando desarrolla una entrada en vigor en dos fases, de la siguiente forma: “*No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de las Administraciones y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.*”; de esta manera, la *vacatio legis* se amplía sobre estas disposiciones hasta el 2 de octubre de 2018. Esto supone la evasión por parte de la Administración de emplear esos nuevos medios tecnológicos hasta la fecha, y por tanto, puede seguir usando los mismos canales, medios o sistemas que hasta el momento disponen bajo la regulación del Real Decreto 1671/2009 que desarrolla la LAE, como así se desarrolla en la Disposición transitoria cuarta (DT 4º) y en la Disposición derogatoria última apartado g’ de la ley 39/2015.

Todo ello hace cuestionarnos si la *vacatio legis* establecida en torno a las disposiciones en materia de administración electrónica ya comentada, puede ampliar su

³⁰ COTS, E., “Las nuevas leyes administrativas: ¿dos mejor que una?”, en la *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 924, 2016.

aplicación, a través de una interpretación extensiva, sobre aquellos preceptos que afecten a los derechos de los interesados directamente, dejando estos sin efecto hasta pasados dos años (2 de octubre de 2018).

En esta línea, podríamos cuestionarnos la fecha de efectividad de artículos como el 9.2 de la LPACU, donde se reconoce el derecho a identificarse con la Administración “...a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo...”. Al realizar un análisis de la presente disposición, deducimos, que su contenido es efectivo desde el día siguiente a la entrada en vigor de la LPAC, es decir, desde el día 3 de octubre de 2016. Pero, como desarrolla el precepto, los usuarios podrán identificarse electrónicamente cuando exista un registro previo, en el caso de que ya esté habilitado el mismo. Pues de lo contrario, el registro se acoge a las DF séptima, y por ende a la DT cuarta, demorando su aplicación en los dos años de vacatio legis en administración electrónica, y por consiguiente, arrastrando la efectividad de los derechos de los usuarios que a le acompañan hasta el 2 de octubre de 2018.

Este es uno de los tantos ejemplos que demuestran la desafortunada decisión del legislador al establecer una entrada en vigor de las previsiones normativas en dos tiempos, lo que provocará inseguridad jurídica de los usuarios en ciertas situaciones hasta cumplir con los dos años de demora de aplicabilidad.

3. Derogación y modificación normativa

Como ya se ha comentado anteriormente, la aprobación de estas dos nuevas leyes, la LPAC y LRJSP, desarrollan el núcleo central del Derecho Administrativo, que ha provocado un efecto derogatorio y modificador afectando a gran parte de nuestro ordenamiento jurídico.

A continuación, se detallan de manera esquemática, las normas que han sido derogadas o han sufrido algún cambio a partir de la entrada en vigor de las dos nuevas normas jurídicas. De esta manera expresa la Disposición Derogatoria única de la LPAC que “*quedarán derogadas expresamente las siguientes disposiciones*” en su totalidad:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Tras 24 años de vigencia su contenido pasa a dividirse en las dos nuevas leyes.

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado³¹, derogada por la 40/2015.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE).
- Artículos del 4 al 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible³².
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial³³.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora³⁴.
- Real Decreto 772/199, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devoluciones de originales y el régimen de las oficinas de registro³⁵.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos³⁶. La presente ley sufre una derogación parcial sobre ciertas disposiciones por parte de la LPAC y LRJSP hasta la total entrada en vigor de la ley 39/2015 el día 2 de octubre de 2018.

Mientras que la LRJSP, deroga de manera expresa las siguientes disposiciones:

³¹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado. BOE núm. 90 de 15 de abril de 1997. Disposición derogada.

³² Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

³³ Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. BOE núm. 106, de 4 mayo de 1993. Disposición derogada.

³⁴ Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. BOE núm. 189, cd 9 de agosto de 1993. Disposición derogada.

³⁵ Real Decreto 772/199, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devoluciones de originales y el régimen de las oficinas de registro. BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1999. Disposición derogada.

³⁶ Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm.278, de 18 de noviembre de 2009.

- El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases del Régimen Local³⁷.
- Artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril³⁸.
- Artículo 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones³⁹.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos⁴⁰.
- Artículos 12, 13, 14 y 15 y disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa⁴¹.
- Art. 6.1.f), la disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones⁴².

Por otro lado, son varias las normas que han sufrido alguna alteración en su contenido modificando ciertas disposiciones. En este caso, es la Ley 40/2015 la portadora de la mayor parte de las modificaciones, quedando únicamente a mano de la Ley 39/2015 las dos primeras que se mencionan de seguido:

- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, su artículo 11.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social⁴³, los artículos 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117.

³⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

³⁸ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

³⁹ Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.

⁴⁰ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006. Normativa derogada.

⁴¹ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014.

⁴² Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones. BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955.

⁴³ Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011.

- Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional⁴⁴. Se modifican el artículo 8.
- Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera⁴⁵.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno⁴⁶. Se modifica el artículo 4, 5, 6, 7 y 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 20. Se redacta de nuevo el Título V De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno. Se añade el Título VI Del control del Gobierno.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, el apartado 2 del artículo 34.
- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal⁴⁷. Se modifican los artículos 3, 34 ter, 34 quáter y punto 6º del apartado 1 del artículo 90.
- Ley 33/2003, 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas⁴⁸. Se modifica el artículo 166 y 167.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones⁴⁹. Se modifica el artículo 10, la Disposición Adicional decimosexta, se introduce una nueva disposición transitoria tercera y Disposición adicional vigésima quinta.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁵⁰. Se modifica el artículo 2 y 3.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre⁵¹. Se modifica el artículo 60, 61, 150, 254, 256, 261, 271, 288; y se introduce el artículo 61 bis, 271 bis, 271 ter, Disposición adicional trigésimo sexta y Disposición transitoria décima.
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013⁵². Se modifica la Disposición adicional décima tercera.

⁴⁴ Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. BOE núm. 148, de 22 de junio de 1982.

⁴⁵ Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

⁴⁶ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

⁴⁷ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. BOE núm. 164, de 10 de julio de 2003.

⁴⁸ Ley 33/2003, 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

⁴⁹ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

⁵⁰ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2011.

⁵¹ Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

⁵² Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012.

▪ Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras⁵³. Se modifica la Disposición final vigésima primera.

Como se puede apreciar, el listado de leyes modificadas y derogadas ha transcendido de lo usual en una reforma normativa. De nuevo, se confirma la verdadera finalidad del legislador con esta reforma, que no es otra que realizar una verdadera codificación del Derecho Administrativo⁵⁴. No obstante la particularidad de este nuevo sistema normativo, además de erradicar la disgregación normativa como ya comentamos, es la elevación a rango de ley de algunas disposiciones que hasta el momento eran reglamentarias, y por tanto, su reconocimiento del carácter básico de la misma, provocando, una mayor rigidez a aspectos más procedimentales y concretos⁵⁵.

De esta manera, se incorpora dentro del cuerpo normativo el procedimiento sancionador y el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como el Real Decreto que desarrolla la Ley de Acceso Electrónico (LAE), aunque únicamente la LPAC hace mención expresa de estos dos primeros en su artículo 1 cuando detalla el objeto de la misma⁵⁶.

Cabe destacar que esta medida de integración normativa no ha sido bien recibida entre los expertos en la materia, criticado la actuación del legislador por errar sobre sus propios principios de coherencia y disgregación que proclama en ambas leyes. Con el actual cambio, los principios de la responsabilidad sancionadora o de la responsabilidad patrimonial quedan desarrollados en la LRJSP del artículo 25 al 32, mientras que las reglas especiales sobre sus procedimientos se distribuyen por la LPAC⁵⁷. Es evidente, que la actual distribución tiende a una situación de incomodidad y dispersión normativa,

⁵³ Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. BOE núm. 168, de 15 de julio de 2015.

⁵⁴ COTS, E., *op. cit.*, pág 2.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Ley 39/2015 expresa en el Apartado 1 del Artículo 1 el objeto de la Ley: “*La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*”

⁵⁷ VARQUER CABALLERÍA, M., “La Codificación del procedimiento administrativo en España”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, mayo 2016. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506243> (consultado día 20 de enero de 2017).

mientras que los ya derogados reglamentos constituían un único bloqueo normativo sobre la materia que regulases.

III. LEY 39/2015, DE 2 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A continuación procedemos a realizar un análisis más detallado de la Ley 39/2015, centrándonos aquellas breves novedades e innovaciones que la presente ley incorpora al ordenamiento jurídico. A pesar del carácter innovador y de la apología reformista en que insiste el legislador, la LPAC no hace más que recoger previsiones muy similares a la LRJPAC, manteniendo el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común⁵⁸.

1. Consideraciones generales de la LPAC

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Recordemos que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) nace como consecuencia de unificar parte de la Ley 30/1992 (LRJPAC) y la Ley 11/2007, 22 de junio (LAE), regulando de esta manera en un único cuerpo normativo, de forma completa y sistemática, la actividad y el funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como sus relaciones *ad extra*, es decir, con los ciudadanos. Así se expresa en la Exposición de Motivos de la presente ley cuando desarrolla: “[...] *la presente ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa*”⁵⁹. Es por ello que su contenido y regulación hace que la LPAC sea una ley primordial para el Derecho Administrativo.

En esencia, el presente texto normativo regula con carácter básico el Procedimiento Administrativo Común (PAC), con la especialidad y novedad de evolucionar el concepto de procedimiento común, al impulsar el uso del mismo de forma electrónica en su totalidad. Como comentamos con anterioridad, la Administración

⁵⁸ COMPANYS Y ALET, A., *op. cit.*, págs. 86.

⁵⁹ Véase epígrafe II de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

electrónica, y por tanto el propio procedimiento electrónico, pasa a ser una obligación en el ámbito subjetivo, a excepción de unos pocos sujetos.

La LPAC, como su predecesora, la LRJPAC, halla su carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18ª CE, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre “[...] *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas [...]; el procedimiento administrativo común [...]; y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”⁶⁰.

Dado el carácter de ley básica, la LPAC implica las siguientes particularidades en los diferentes ámbitos:

- **Ámbito objetivo**

Desde el punto de vista objetivo, de conformidad con el artículo 1 de la norma tiene por objeto “... regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”. Como ya comentamos, la LPAC incorpora a su cuerpo normativo aquellas disposiciones que regulaban el empleo de medios electrónicos en las relaciones de la AAPP, el procedimiento sancionador y la responsabilidad patrimonial de la Administración. Materias que pasan a formar parte del procedimiento común, y por tanto, obtienen la característica de materias básicas.

Otra de las novedades que se incorpora en este ámbito, es la reserva de ley en materia de procedimiento común, lo que conlleva que sólo mediante Ley podrá establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en la presente norma, siempre que “... *resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento*”.

La reserva de ley se identifica rápidamente con la primera lectura del propio precepto, cuando dispone el artículo 1.2 LPAC que “*solo mediante ley...*”, pues como

⁶⁰ Artículo 148.1.18ª de la Constitución Española: “*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.*”

bien desarrolla SANCHEZ MORÓN “*las materias reservadas la ley son todas aquellas y sólo aquellas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía señalan, utilizando fórmulas tales como <sólo por ley>, <la ley regulará>, <mediante ley> u otras semejantes*⁶¹”.

A raíz de esta llamativa, y no por eso menos novedosa medida, el legislador obtiene, consensualmente, una reducción del objeto procedimental básico que desarrolla la presente ley, es decir, el tratamiento de su relación *ad extra*, y por consiguiente, el procedimiento administrativo común. Y con ello, erradica la posibilidad de desarrollos reglamentarios sobre la materia, a excepción de la remisión que interfieran en los derechos de los ciudadanos y produzcan una inseguridad e indefensión jurídica. De esta manera, consagra la competencia casi en exclusiva al Estado para cualquier trámite, modificación o ampliación de la presente materia, habilitando un desarrollo reglamentario específico únicamente para establecer especialidades del procedimiento, que no trámites, como establece en el artículo 1.2 de LPAC⁶².

Por último, cabe añadir en este apartado, las dos últimas las novedades en cuanto a materia legislativa y potestad reglamentaria.

En primer lugar, destacamos “[...] *al establecer una regulación básica de la audiencia de los ciudadano, directa o indirecta, para la elaboración de las normas administrativas como para la aprobación de los actos administrativos*⁶³”. Como ya hemos comentado, a través de esta nueva normativa, el legislador pretende incrementar los niveles de participación ciudadana con la Administración, pero no sólo en su relación con ésta (*ad extra*). La medida va más allá al introducir la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de leyes con rango de ley y reglamentos a través de consultas y audiencias previas, como desarrolla el artículo 133 de la LPAC⁶⁴. Por tanto,

⁶¹ SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pág. 202.

⁶² Artículo 1.2 LPAC: “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distinto a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

⁶³ GOSALBEZ PEQUEÑO, H., “El nuevo escenario del procedimiento administrativo”, en *Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 4, junio, 2016, pág. 220.

⁶⁴ Artículo 133 de la LPAC, de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos: “1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

la LPAC es el único cuerpo normativo, hasta el momento, que ha desarrollado verdaderamente el contenido del artículo 105 de la carta magna. Aún es temprano para ver la practicidad del presente precepto, pero haciendo un análisis del mismo cabe cuestionar como se procederá el llevar a cabo las consultas previas, así como si los resultados serán facultativos y/o preceptivos en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. La importancia de su cumplimiento o no conllevará, por tanto, la violación del precepto constitucional ya comentado (art. 105 CE), y por ende, las consecuencias que ello supone. Pues sólo el tiempo demostrará la validez de los resultados y la efectividad de los mismos.

Y en un segundo lugar, la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones. Estos principios son los denominados por la propia norma, como “*principios de buena regulación*”. Estos que deberán ser tomados por la Administración, ya que tienen carácter de obligatoriedad, están orientados a mejorar la calidad de las normas promovidas, y entre los que se comprenden: el principio de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Cabe apreciar que alguno de los nombrados ya se recoge en los Principios Generales del Derecho, por ello, la finalidad

a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

c) *Los objetivos de la norma.*

d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información pública reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado anterior. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.”

del legislador es dotarlos de una mayor relevancia para así asegurar un sistema más garantista para/con el ciudadano⁶⁵.

- **Ámbito subjetivo**

En cuanto al ámbito subjetivo, al igual que el anterior el legislador también introduce una significativa novedad con respecto su antecesora la LRJPAC, ampliando su alcance a todas las Administraciones Públicas territoriales y al sector público institucional. De esta manera, la aplicación de la presente norma alcanza, como describe el artículo 2.2, “*a) Cualquier organismo público y entidades de derecho público vinculado o dependiente de las Administraciones Públicas. b) Entidades de derecho privadas vinculadas o dependientes de las Administración Pública, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.*”

De esta manera, volviendo al comentario que la presente norma tiene carácter básico en suma con la extensión subjetiva introducida, realza la importancia del presente cuerpo normativo. Pues de esta manera, todo el sector público y la Administración General del Estado recurrirán a la misma norma, y no a la dispersión normativas y reglamentos como pasa anteriormente.

Esto nos puede llevar a dos conclusiones como resultado de esta medida. Por un lado, el hecho que todo el sector público se acoja a la misma norma, conlleva una salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, ya que estos parte en igualdad de condiciones en el procedimiento administrativo con independencia de los organismos públicos al que se deban dirigir. Mientras, por otro lado, debemos volver a reseñar el hecho que materias como la Administración electrónica, que precedentemente sólo vinculaba a la Administración General del Estado (AGE), ahora son aplicables a las Administración de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales (EELL) y al Sector Público. Aun así, hay razones para cuestionar la efectividad de ciertas disposiciones por parte de las EELL carentes de los medios suficientes, tanto instrumentales como

⁶⁵ ALMONACID, V., *Es el momento de los Principios generales del Derecho* (en línea)<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/01/05/es-el-momento-de-los-principios-generales-del-derecho/> (Consultado el día 23 de enero de 2016).

económicos. Como desarrolla ACIN FERRER, hay que recordar “[...] *la escalofriante cifra española de 3.800 Ayuntamiento con población inferior a 500 habitantes*”, añade que “[...] *de no mediar una efectiva ayuda por parte de las Administraciones Supranacionales [...]*” éstas no podrán hacer frente a la aplicación de lo previsto en esta ley⁶⁶.

Aunque, la verdadera novedad que se contempla en torno al ámbito jurídico, a pesar de no ser citada ni explicada en la Exposición de Motivos de LPAC, es la incorporación de las sociedades a las que se refiere en el apartado b) citado, entidades de “*derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración Pública*”. Hay que diferenciar este tipo de sociedades con las entidades Públicas Empresariales que recogía la ya derogada LRJPAC en el artículo 2.2, ya que estas últimas tienen una personalidad jurídico-pública mientras las que incluye en la nueva disposición son sociedades con una naturaleza enteramente privada. Desarrolla MARTÍN REBOLLO que “... *esta referencia parece traer causa del artículo 113 de la nueva Ley 40/2015, del Sector Público, en el que se dice que las sociedades mercantiles públicas en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de la potestad administrativa*”⁶⁷.

2. Novedades más relevantes de la Ley de Procedimiento Administrativo Común

A continuación procedemos al desarrollo y breve análisis de las innovaciones más destacadas que se despliegan a lo largo de todo el texto normativo. Para ello, hemos tomado como guía el Epígrafe V de la Exposición de Motivos de la propia ley, ya que contempla un análisis detallado de las nuevas incorporaciones.

Dejamos, por tanto, a un lado aquellos cambios sobre el articulado numérico, que contienen disposiciones copiadas literalmente de la LRJPAC, y que únicamente busca una coherencia estructural de la norma. Para llevar a cabo de localización de los contenidos y disposiciones con la nueva distribución, se puede acceder una de las tantas

⁶⁶ ACIN FERRER, A. “Nuevas leyes en búsqueda del tesoro de la eficiencia administrativa”, en *La Administración Práctica*, núm. 2, 2016, pág. 2.

⁶⁷ MARTÍN REBOLLO, L., “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, en *Aranzadi digital*, núm. 1, 2016, pág. 8.

comparativas estructurales que se han llevado a cabo por las editoriales entre la 32/1992 y la 39/2015 y la 40/2015⁶⁸.

Como hemos repetido continuamente a lo largo de todo el estudio, los cambios son escuetos, y la falta de innovación se aprecia con la primera lectura del cuerpo normativo. Por ello, hemos decidido diferenciar estas cuatro modificaciones del resto de matices, los cuales serán igualmente analizados pero de forma más sucintos.

En primer lugar desarrollaremos las cuatro novedades que han tenido una mayor transcendencia jurídica, al incorporar verdaderas innovaciones o cambios normativos en el ordenamiento jurídico administrativo.

2.1. Cómputo de plazos.

Entre las más destacables y esperadas innovaciones que se contemplan en la presente ley está aquellas novedades referentes respecto a los términos y plazos. Esta serie de mejoras están destinadas a erradicar con las dificultades que continuamente se planteaban en la práctica y “[...] *que tantos pronunciamientos judiciales ha provocado*”⁶⁹. Así debemos destacar las siguientes innovaciones:

~ **Sábados días inhábiles.** Hasta ahora los sábados eran días hábiles a efectos administrativos, en cambio a efectos judiciales eran hábiles, lo que ha provocado alguna que otra confusión y problema.

La LPAC, con la finalidad de resolver cualquier confusión y unificar los criterios en cómputo de plazo en materia administrativa y judicial, incluye el tan esperado cambio entre los profesionales del derecho, de incluir como día inhábil los sábados a efectos administrativos cuando el cómputo se señale por días. De esta manera, y como redacta el artículo 30.2 LPAC, se excluirán del cómputo de días los sábados, domingo y los declarados festivos.

⁶⁸ Un ejemplo de estas comparativas de las disposiciones puede ser la contenida en la siguiente página web: <https://www.diba.cat/documents/446885/84030046/Comparativa+L+30+92+i+L+39+i+40.pdf/efe6d848-501a-4c96-a0b3-1221b6b75bf5>

⁶⁹ DIPUTACIÓN DE VALLADOLID, *Circular informática sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*, pág. 13, (en línea) http://www.diputaciondevalladolid.es/extras/ayuntamientos/asesoramiento-local/actualidad/2016/Circular_informativa_sobre_la_Ley_39-2015_de_1_de_octubre_de_Procedimiento_Administrativo_Comun.pdf (Consulta día 15 de diciembre de 2016).

Cabe señalar que ésta incorporación no debe confundirse con otros ámbitos del derecho, así lo señala ARIAS APARIETO cuando que “[...] *la declaración de un día hábil o inhábil no determina el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas*”⁷⁰. Tampoco debemos confundir esta incorporación con otros que se contemplan en la legislación procesal, ya que en materia administrativa el mes de agosto sigue siendo hábil, a diferencia de la inhabilitación del mismo a efectos procesales.

Ello ha provocado ciertas críticas que consideraban la oportunidad perfecta para proceder al cambio, e incluir el mes de agosto como inhábil, y con ello, conseguir una equiparación y unificación mucho más efectiva en la práctica.

~ **Plazos por horas.** Otra de las innovaciones significativas en la regulación de los términos y plazos es el señalamiento del cómputo de plazos por horas. La Ley marca que cuando los plazos sean expresados por horas estos se contarán de horas en hora y de minuto a minuto. Por tanto, todas las horas del día serán hábiles, pero que no podrán pasar de las 24 horas. De ser así, se comenzará a computar por días. La incorporación no deja de ser innovadora, pero nos hace cuestionarnos hasta qué punto era necesaria o será eficiente, ya que no son muchos los procedimientos que se establecer por este tipo de cómputo.

~ **Dies ad quem.** Con el fin cerrar con la polémica generada en torno a las discrepancias de establecer el *dies ad quem*, el legislador introduce una serie de mejoras en la redacción del cómputo de plazos fijados de fecha a fecha. En la LRJPAC ya se establecía el día inicial para el cómputo de los plazos, y ahora con la nueva normativa, se añade un nuevo párrafo, que confirma y reproducen los términos que se han establecido por la reiterada jurisprudencia del tribunal Supremo, confirmada por el Tribunal Constitucional⁷¹. De esta manera la regla establece que, la fecha de vencimiento del plazo coincide con la fecha equivalente a la fecha en la que se produjo la notificación.

⁷⁰ ARIAS APARICIO, F., “A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42, mayo, 2016, pág. 6.

⁷¹ *Ídem*.

Añade el precepto dos excepciones a la citada regla. En primer lugar si el *dies ad quem* no tuviera equivalente en ese mes, el plazo expirará al último día del mes (artículo 30.4 LPAC). Mientras que si el día de vencimiento es inhábil se prorroga al primer hábil siguiente (30.5 LPAC).

Queda a la vista que la fórmula utilizada por el legislador no ha sido la más adecuada para reformular la presente disposición. Tras realizar un breve análisis del mismo se observa que entre la regla que establece el *dies a quo*, fecha de inicio, y el *dies a quem*, hay contradicción que puede llevar a una confusión en la práctica. Mientras que el día de inicio para el cómputo lo establece al día siguiente de la notificación, el día de vencimiento expira el mismo día de la notificación. Ello demuestra que el legislador ha realizado una mera copia de la doctrina jurisprudencial, recabando con ello, en una futura controversia para establecer el día exacto del vencimiento.

~ **Plazos en los Registros electrónicos.** Como se ha comentado, la finalidad primordial de la LPAC es fomentar una Administración electrónica en su totalidad, a través de la informatización de sus relaciones con los usuarios y los trámites a realizar. Por ello, el legislador, establece el régimen del establecimiento de los plazos cuando la relación se haga a través de medios electrónicos recogidos en el artículo 31. Se insta como regla general, la presentación de documentos “*todos los días del año durante las veinticuatro horas*”, siempre que se encuentre en plazo para ello; así como el inicio de cómputo para resolver por la Administración tomando para ello la fecha y la hora de la presentación del documento. Además, el precepto contiene la regulación de ciertos supuestos más específicos, así como, cuando el envío de documentación se haya hecho en un día inhábil se realizará a primera hora del día siguiente.

2.2. Supresión de los plazos de interposición de recursos administrativos

La Ley 39/2015 también ha incorporado algunas novedades en la institución de silencio administrativo, y más concretamente, en materia de plazos de interposición de recursos administrativos en el supuesto de derivarse de un acto presunto por silencio administrativo desestimatorio.

Disponen los artículos 122 y 124 los plazos de interposición de los recursos de alzada y potestativo de reposición, respectivamente. En los presentes se establece el plazo

de un mes desde la notificación expresa de la Administración para interponer cualquiera de estos dos recursos administrativos. Queda claro, que esta parte dispositiva no ha sufrido cambio alguno con respecto su regulación en la Ley 30/1992, se trata de una mera transposición literal.

La novedad se contempla en cuanto el plazo para interponer los mismo cuando no hay notificación alguna, y por tanto, estamos ante un silencio administrativo. Con anterioridad la LRJPAC determinaba un plazo de tres meses desde que el interesado entendiere que produce efectos la falta de resolución expresa. Mientras que desde la aprobación de la nuevo normativa administrativa este plazo ha sido abolido, disponiendo que se podrá interponer los recursos de alzada y reposición, cuando concurra cada uno de ellos según su objeto, “[...] *en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que [...] se produzca el acto presunto*”.

Esta nueva previsión legal, viene establecía por la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) cuando estableció, en la sentencia 52/2014 de 10 de abril, el silencio administrativo negativo es una ficción legal para poder acceder a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración⁷². La sentencia dictada en Pleno confirma que “[...] *la ficción legal que el silencio conlleva conduce a afirmar que el administrado puede impugnar el acto presunto sin sujeción a plazo, precisamente porque la Administración no puede beneficiarse de su incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa [...]*”, continua argumentado que a pesar de esta descarga de responsabilidad a favor del interesado, la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente⁷³. De esta manera, el Pleno afirma la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, ya que la aplicación del plazo establecido de seis meses “...*impone un obstáculo excesivo e irrazonable al acceso de los ciudadanos a los Tribunales para obtener la protección de sus derechos e intereses legítimos y no sirve para proteger la seguridad jurídica*”⁷⁴.

Esta doctrina constitucional, que viene aplicando al plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo contra los actos presuntos, el legislador ha querido

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 52/2014, de 10 de abril de 2014.

⁷³ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 52/2014, de 10 de abril de 2014, FJ 5.

⁷⁴ DE MARCOS FERNANDEZ, A., y CHINCHILLA PEINADO, JA., “En el desarrollo del artículo 24.1 CE: no cabe imponer un límite temporal a la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo en los casos de silencio negativo”, en *La Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 166, Noviembre 2014, pág. 62.

dar traslado de la doctrina al ámbito de los recursos administrativos ordinarios⁷⁵. “*Ello implica que las solicitudes dirigidas a la Administración que no sean resueltas en el plazo señalado legalmente se podrán recurrir en alzada sin límite de plazo*”⁷⁶. Pues entiende que el interesado se encontraba en la misma situación de desigualdad y desprotección ante la inactividad de la Administración, de la cual se podría beneficiar injustamente la propia Administración.

De esta manera, queda abierta *sine die* la interposición del recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición, sólo se atenderá al cómputo del plazo de prescripción del derecho en cada caso concreto. Esta previsión ha demostrado la fortaleza que adquiere la fuente jurisprudencial, que cada vez más se hace paso frente a la base de fuentes, incluso eliminándola como en este supuesto.

Debemos destacar, que esta introducción de doctrina jurisprudencial ha sido de forma parcial en la redacción normativa⁷⁷. Puesto que el legislador ha malgastado la oportunidad de esta renovación normativa, para incorporar la disciplina expuesta en el precepto que dio su origen, es decir, el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa (LJCA)⁷⁸. Disposición que quedó en desuso tras el dictamen de la sentencia 52/2014.

2.3. Tramitación simplificada

Entre las novedades que contempla la nueva regulación del derecho Administrativo en la LPAC es la incorporación de un trámite mucho más simplificado y breve del procedimiento administrativo común. La característica más significativa de esta innovación es que una vez se haya acordado el procedimiento por este cauce, la Administración deberá resolver en el plazo de 30 días desde el día siguiente de la notificación del acuerdo de tramitación simplificada.

⁷⁵ DIPUTACIÓN DE VALLADOLID, *op. cit.*, pág 31.

⁷⁶ Blog Cuch-Aguilera Legal, Derecho Administrativo, <https://elblogdecuchaguilera.com/2017/01/08/plazos-del-recurso-de-alzada-tras-la-ley-392015-de-procedimiento-administrativo-comun/> (Consulta 25 de enero de 2017)

⁷⁷ JARAMILLO FERNANDEZ, M., “La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12, Quincena del 30 junio al 14 Julio, 2016, pág. 1435.

⁷⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.

Este procedimiento no deja de ser un acuerdo entre las partes entre el interesado y la Administración. Se desprende de esta manera del artículo 96 de Ley 39/2015, que para su tramitación será necesario un acuerdo consensuado y expreso por ambas partes, pues de producirse cualquier manifestación expresa en oposición sobre este tipo de tramitación, el procedimiento deberá seguir los cauces establecido para la tramitación ordinaria. Aunque, el legislador ha querido dar una sutil ventaja sobre la actuación de la Administración, pues como se contempla en el segundo párrafo del artículo 96.1 de la nueva regulación administrativa, será la Administración en cualquier momento quien determine qué tipo de tramitación procederá para cada caso en concreto. Esta previsión deja ver la intención del legislador, que apertura la posibilidad de abocar a la tramitación ordinaria, ante las posibles dilaciones que, con normalidad, suelen ralentizar el curso de los procedimientos.

Detalla el artículo 96.1 las dos circunstancias por las que se podrá acordar por la tramitación simplificada un procedimiento, solicitado de oficio o a instancia de parte, siendo estas cuando se denote falta de complejidad del procedimiento o por razones de interés público. En este mismo sentido, el legislador especifica las circunstancias que han de darse en los procedimientos en materia responsabilidad patrimonial o de naturaleza sancionadora para que se tramiten mediante este sistema. En cuanto al primero de los procedimientos desarrolla el artículo 96.4 que procederá la tramitación simplificada cuando el órgano competente “[...] considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público, y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización [...]”. Mientras de tratarse de un procedimiento sancionador, el apartado 5 del artículo 96 habilita la posibilidad de una tramitación simplificada cuando existan “[...] elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve [...]”.

Continúa el precepto en su apartado sexto clasificando los trámites *numerus clausus* con los que se hará constar la tramitación simplificada, pues de necesitar algún trámite que no esté incluso en la presente clasificación, el procedimiento será tramitado de manera ordinaria⁷⁹. Llama la atención que entre los trámites clasificados consten

⁷⁹ Clasifica el apartado sexto del artículo 96 de la LPAC que la tramitación simplificada constará únicamente de los siguientes trámites:

“a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.

únicamente informes jurídicos, y por el contrario no hay referencia alguna sobre informes técnicos, lo cuales tienen una amplia relevancia jurídico-práctica en el Derecho Administrativo. Esta previsión de descarte conllevará una restricción a gran escala de la mayoría de los procedimientos que se dan en el Derecho Administrativo, que por lo general deben ir acompañados de un informe técnico⁸⁰. Así procedimientos que van desde una simple licencia de obras a un procedimiento de devolución de ingresos indebidos quedarán fuera de la aplicación de tramitación simplificada.

Hasta ahora en Derecho Administrativo, lo más parecido que podría encontrarse a la tramitación simplificada de un procedimiento eran las que contemplaban los Reglamentos del Procedimiento sancionador (art. 23 y 24 del RD 1398/1993/ y del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial (art. 14 al 17 del RD 429/1993). Incluso si hacemos una comparativa entre estas disposiciones con las ahora vigentes de las LPAC, podemos apreciar que nuevamente se ha optado por una copia textual de lo que ya establecían los Reglamentos comentados. De esta manera, no estamos ante una verdadera innovación normativa como publicita la Exposición de Motivos, sino antes unas disposiciones reglamentarias que han sido elevadas a rango de ley.

Por otro lado, hacemos una breve referencia en cuanto a las dos motivaciones que establece el precepto, el interés público y la falta de complejidad, por los que se puede acordar la tramitación simplificada. Cabe señalar que nos encontramos ante dos términos jurídicos indeterminados, donde su ambigüedad provoca que para su uso deban ser justificados y motivados en el acto por el que se solicite el acuerdo de tramitación⁸¹. La utilización de estos términos jurídicos indeterminados, muy propicios en el Derecho Administrativo, hace cuestionarnos si la verdadera intención del legislador no es otra que orientar el establecimiento de una posible potestad discrecional que favorezca a la

c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.

e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.

f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.

g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.”

⁸⁰ INFANTE GÓMEZ, E., *El nuevo procedimiento administrativo simplificado: ¿Realidad o Ficción?* (en línea), <http://www.quieroabogado.es/derecho-noticias/item/12123-el-procedimiento-simplificado-de-la-nueva-ley-39/2015-de-1-de-octubre-del-procedimiento-administrativo-com%C3%BAAn-de-las-administraciones-p%C3%BAAblicas> (Consulta 28 de enero de 2017).

⁸¹ *Ídem*.

Administración y su obligación a resolver sobre la tramitación. Cuestión que, como en la mayoría de crítica a la presente ley, quedará pendiente de su progreso conforme se vaya practicando más con el texto normativo.

En último lugar, no debemos olvidar que la tramitación simplificada es un procedimiento diferente a la tramitación urgente que se contemplan en el artículo 33 de la LPAC⁸². A pesar de tener un mismo ámbito objetivo para su aplicación, siendo éste le interés público, tiene una finalidad disímil. Mientras que la tramitación urgente reduce a la mitad los plazos establecidos, y por consiguiente, minimiza la dificultad de resolución del procedimiento; la tramitación simplificada contiene casi los mismos procedimientos que se contemplan en el procedimiento ordinario pero con una reducción de los plazos para resolver, como ya comentamos, de treinta días.

2.4. Exclusión de la reclamación previa civil y laboral

Otro de los cambios más destacables de la nueva norma legal reguladora del procedimiento administrativo común es la supresión de la reclamación administrativa previa en vía civil y laboral.

Este trámite administrativo previo se encontraba regulado en la Ley 30/1992 (LRJAPC) en su artículo 120.1 que disponía: “La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de Ley”. Por consiguiente, la reclamación previa era requisito sine qua non para poder iniciar acciones legales en vía civil y laboral cuando la parte demandada fuese la Administración y su actividad estaba fundada en el Derecho privado o laboral. Como afirma PARADA VAZQUEZ la finalidad principal de la reclamación previa era “... impedir un planteamiento judicial directo o sustituir, en su caso, a los actos conciliatorios previstos en los procesos civiles o laborales”⁸³.

⁸² El artículo 33 de la Ley 39/2015 dispone: “1. Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos. 2. No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.”

⁸³ PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I Parte General*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 2012, 12ª Edic, pág. 606.

Además de ser una condición indispensable para ejercitar acciones judiciales, en la práctica, la reclamación previa producía los siguientes dos efectos. De un lado, a través de la reclamación previa, y de la resolución por parte de la Administración, se obtenía la información y motivación necesarias para condicionar y orientar las pretensiones del posterior procedimiento judicial. Por otro lado, la interposición de la reclamación previa interrumpía los plazos de prescripción y caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales⁸⁴. Podemos deducir, que se trataban de efectos que beneficiaba al interesado, y por tanto, han sido pieza de las múltiples estrategias con las que contaba los profesionales del derecho para ganar tiempo y conocimiento sobre su procedimiento posterior.

A pesar de la diferentes efectos comentados, el legislador ha creído oportuno suprimir esta tramitación que como despliega en la Exposición de Motivos “[...] *lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga de dificultaba el ejercicio de sus derechos [...], debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha [...]*”⁸⁵.

De esta manera, el legislador pretende reestructurar el principio de autotutela de la Administración en sus dos vertientes, tanto declarativas como ejecutivas, que permite la declaración de decisiones unilaterales de los actos administrativos y constituir situaciones jurídicas a través de los mismos. La generalización de la actuación desestimatoria de la Administración en la reclamación previa ha demostrado la capacidad duplicativa en cuanto a la ejecución de los actos.

Es cierto que la supresión de este desfasado trámite constituye un avance para los ciudadanos desde la aprobación del presente cuerpo normativo. Los administrados verán una agilización en sus procedimientos, ya “[...] *que no tendrán que sufrir dilaciones temporales para poder demandar a una Administración Pública ante la Jurisdicción Civil o ante la Jurisdicción Social cuando existan problemas de naturaleza jurídico-privada*”⁸⁶. Pero, a su vez, la eliminación de este requisito puede crear en la práctica cierta inseguridad jurídica, así como una oportunidad pérdida para poder alcanzar un acuerdo

⁸⁴ El artículo 121.2 de la ya derogada LRJPAC establecía: “*Planteada la reclamación previa se interrumpirán los plazos para el ejercicio de las acciones judiciales, que volverán a contarse a partir de la fecha en que se haya practicado la notificación expresa de la resolución o, en su caso, desde que se entienda desestimada por el transcurso del plazo.*”

⁸⁵ Véase epígrafe V de la Exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 2 de octubre.

⁸⁶ FIERRO RODRÍGUEZ, D., *Adiós a la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil y laboral*, (en línea), <http://www.sierranortedigital.com/867621065/Adios-a-la-reclamacion-administrativa-previa-a-la-via-judicial-civil-y-laboral..html> (Consulta 30 de enero de 2017).

entre las partes antes de someterse a largos procesos judiciales. Es por ello, que consideramos acertado el planteamiento que sostiene FIERRO al optar por una nueva regulación en el que la reclamación previa tenga carácter potestativo y restaurar la verdadera naturaleza de la reclamación previa, como medio para alcanzar acuerdos entre las partes⁸⁷.

2.5. Diferencia entre derechos de las personas a relacionarse con la Administración y los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo

Por último, una de las novedades más importantes en lo referente al núcleo de sus relaciones *ad extra* con el ciudadano, es la distinción de los derechos que garantizan tanto la posición como ciudadano en sí, como su posición de interesado. La distinción entre ciudadano e interesado está llena de sentido, ya que todos los interesados son ciudadanos, pero no todos los ciudadanos son interesados en un procedimiento con la Administración.

La derogada Ley 30/1992 regulaba en su artículo 35 los derechos de los ciudadanos, aunque se ha comprobado que en términos conceptuales no era exacto, pues verdaderamente lo que establecía el precepto era los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo. A raíz de los avances técnicos que ya comentamos en suma con la necesidad de segmentar completamente los conceptos de ciudadano e interesado dentro del Derecho Administrativo, ha provocado que el citado artículo 35 de la LRJPAC se sometiera a una reestructuración e innovación normativa.

Para explicar la nueva segmentación de la Ley 39/2015 conviene empezar por concretar los conceptos que ya comentados, el de ciudadano y el de interesado.

El primero de ellos, siendo este el concepto de ciudadano, se emplea en un sentido genérico equivalente al de persona, física o jurídica, para subrayar “[...] *el carácter de sujeto de derechos y posiciones activas de cualquier persona en su relaciones con el poder público*”⁸⁸.

Mientras que el concepto de interesado, más importante para el Derecho Administrativo, como detalla SÁNCHEZ MORÓN “... *es aplicable a cualquier persona física o jurídica que, teniendo capacidad de obrar ante la Administración, tenga algún*

⁸⁷ *Ídem*.

⁸⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *op. cit.* pág. 446.

interés en un asunto determinado”⁸⁹. Concreta el artículo 4 de la LPACA qué tendrán la condición de interesados: “a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*”

En función de los conceptos, el legislador entendió necesario distinguir los derechos, deberes y obligaciones que tienen los ciudadanos según la relación que entable con la Administración. Es por ello, que el nuevo texto normativo opta por distinguir entre los derechos generales para los ciudadanos y los derechos más específicos para quienes tengan la condición de interesados.

Esta segmentación de derechos no deja de ser una gran aportación al nuevo texto jurídico con la finalidad de garantizar los derechos que protegen a los ciudadanos en sus relación con la Administración. Aunque la novedad con respecto a los derechos que establece carecen de novedad alguna, con excepción de algunas incorporaciones, la gran mayoría de los derechos ya se encontraban establecidos en diferentes normativas.

En cuanto a los derechos generales, o los denominados derechos de las personas en sus relaciones con la Administraciones Públicas, se establecen en el artículo 13 de la LPAC, donde expone que serán titulares de los derechos que se contienen en el precepto quienes tengan capacidad de obrar ante la Administración Pública y son los siguientes:

“a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración. b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las administraciones. c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico. e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. f) A exigir las responsabilidades de las

⁸⁹ *Ibidem*, pág. 448.

Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente. g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley. h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”

Realizando un estudio comparativo con las normas que este texto ha derogado, podríamos deducir que estamos ante un precepto refundido. Su contenido se compone por algunos de los derechos regulados en el artículo 6 de la Ley 11/2007 (LAE) y el artículo 35 de la Ley 30/1992 (LRPAC), y una referencia sobre la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁹⁰.

De igual manera sucede con respecto los derechos contenidos en el artículo 53 de la LPAC, destinado a la esfera más precisa del ciudadano como interesado de un procedimiento administrativo común, que se suman a los descritos del artículo 13 de la Ley 39/2015. El contenido del artículo 53 transpone literalmente los derechos que ya contemplaba el artículo 35 de la LRJPAC, como son: derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos, acceso y obtención de copias, identificación de autoridades y personal al servicio, formular alegaciones, obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos. Sin embargo, introduce los siguientes:

~ **Derecho a conocer el sentido del silencio administrativo.** En este sentido se obliga al órgano competente a dar conocimiento del silencio y su motivación, cuando no haya resolución expresa, mediante el nuevo informe acreditativo del silencio producido que comentaremos con posterioridad. De todos los derechos contemplados podríamos decir que es la única incorporación normativa que no estaba regulado con anterioridad en ningún texto normativo.

~ **Derecho a conocer el estado de la tramitación y obtener copia de los documentos a través de medios electrónicos.** Se incorporan los presentes derechos que ya se regulaban en la Ley de Acceso electrónico en el artículo 6 apartados d' y e' respectivamente.

⁹⁰ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

~ **Derecho a no presentar documentos originales.** Se regula como derecho general la no presentación de documentos originales, a no ser que se exceptúe en una norma jurídica lo contrario. A través de esta previsión se evita la acumulación de papales en las Administraciones así como sus posible pérdida, y por consiguiente, sus consecuencias para el interesado.

~ **Derecho a no presentar documentos elaborados por la Administración.** Se amplía el contenido del derecho a no presentar documentos cuando este en poder de cualquier Administración, y no sólo de la actuante como se contemplaba en los derechos contenido del artículo 35 de la LRJPAC. De esta manera, el legislador, a pesar de tratarse del reconocimiento de derechos en su relación *ad extra* pretende fomentar el intercambio de datos entre las propias Administraciones (*ad intra*). La cuestión podríamos suscitarla desde el punto de vista de aquella administración, que como ya hemos comentado, no tengan los medios suficientes para afrontar la transferencia interadministrativa.

~ **Derecho a actuar asistido de asesor.** Se incorpora como derecho de los interesados el actuar asistido de asesor, aunque ya lo contempla la LRJPAC en su artículo 85.2.

~ **Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos.** Con una remisión al artículo 98.2 de la LPAC.

3. Innovaciones concretas contenidas en la Ley 39/2015

Seguidamente procedemos a clasificar aquellas innovaciones contenidas a lo largo del texto normativo que prevén un carácter más específico. Para ello, procedemos a destacar aquellas previsiones más importantes que se contengan a lo largo de los Títulos en los que se desarrolla la LPAC, ya que un análisis en profundidad sobre la totalidad de los matices produciría una extensión del presente estudio.

El Título I referente de los interesados en el procedimiento, se establece del artículo 3 al 12 y consta de dos Capítulos. En el mismo se incorpora algunas de las novedades con menor transcendencia, en comparación con otras aquellas más complejas

y que ya hemos desarrollado, y por tanto no requieren análisis complejos. Pues más que novedades podrían ser definidas como ligeras mejoras, y son las siguientes:

~ **Nuevos sujetos con capacidad de obrar.** Se amplía la capacidad de obrar en el Derecho Administrativo, extendiéndose a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

~ **Apoderamiento apud acta.** En materia de representación, se incluye el apoderamiento *apud acta*, tanto presencial como electrónico. Este último se llevará a cabo mediante la comparecencia electrónica. Además se incluye la obligación a la Administración Pública de crear un registro electrónico para el almacenamiento y control de los apoderamientos.

~ **Diferenciación entre identificación y firma electrónica.** Se introduce una diferenciación conceptual entre identificación y firma electrónica. A través de la identificación electrónica se permite verificar la identidad de los interesados a través de los diversos medios que el legislador pone a disposición de los interesados como la firma electrónica, el sello electrónico o cualquier sistema de clave concertada⁹¹. Mientras que el sistema de firma electrónica permite acreditar la autenticidad de la voluntad y consentimiento de los interesados, así como la integridad o inalterabilidad del documento, ofreciendo una variedad de opciones permitidas para el uso de la firma⁹². Es por ello, que la identificación electrónica se solicitará con carácter general, mientras que los sistemas de firma electrónica serán requeridos únicamente cuando la ley los disponga de esta manera.

El Título II, al igual que su anterior consta de dos Capítulos y comprende del artículo 13 al 33. La regulación del presente Título se dedica genéricamente a la actividad de las Administraciones Públicas. La mayoría del contenido recogido en este Título estaba contemplado ya en su predecesora, la LRJPAC, aunque podemos destacar las siguientes innovaciones:

~ **Sujetos obligados a relacionarse electrónicamente.** La obligación a relacionarse electrónicamente con la Administración (art. 14 LPAC). Estos sujetos son:

- Las personas jurídicas, en su generalidad.

⁹¹ DIPUTACIÓN DE VALLADOLID, *op. cit.*, pág. 5.

⁹² *Ídem*.

- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Aquellos sujetos que ejerzan una actividad profesional para la que se requiere colegiación obligatoria. Entre los que se destaca los abogados, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, entre otros.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados de la Administración Pública por las actividades que lleven a cabo como empleados públicos.

~ **Obligaciones electrónicas de la Administración.** Obligación de las Administraciones Públicas a contar con:

- Registro Electrónico Único, o en su caso, adherirse al de la AGE.
- Archivo Electrónico Único.

~ **Plazos para resolver.** Se mantienen los plazos para dictar resolución expresa que establecía la LRJPAC (30/92) de 3 y 6 meses. Como novedad, se incluye una nueva excepción a la obligación de resolver de la Administración, cuando se trate de procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable. Por lo que respecta al resto del contenido del artículo 21 LPAC, es idéntico al antiguo artículo 42 LRJPAC.

~ **Supuesto de suspensión automática.** En cuanto a la suspensión del plazo máximo para resolver, la LPAC incluye dos nuevos supuestos de suspensión potestativa a los que ya se contemplaban en la antigua ley⁹³. Aunque la novedad más destacable es la incorporación de tres nuevos supuestos en los que la suspensión del plazo máximo para resolver es automática⁹⁴.

⁹³ Los nuevos supuestos de suspensión potestativa se establecen en el artículo 22.1 LPAC, que quedan redactados de la siguiente manera:

“c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, dese que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”

⁹⁴ Contempla la LPAC que procederá a la suspensión del plazo máximo para resolver de manera automáticamente en los siguientes casos:

~ **Certificado acreditativo del silencio.** Se introduce el certificado acreditativo del silencio producido en el artículo 24.4 LPAC. Este certificado podrá ser solicitado de oficio o por el interesado desde que expire el plazo máximo para resolver, y deberá ser expedido en un plazo de 15 desde su solicitud por la Administración. Mediante este certificado, los interesados podrán acreditar los efectos que produce el vencimiento del plazo máximo para resolver. El mismo no deja ser más que un medio de prueba más pero tramitado por la propia Administración. Sin embargo, devienen algunas dudas sobre la efectividad de esta medida, pues son varios los comentarios que ponen entredicho que sea la propia Administración quien asuma su propia extemporaneidad y solicite el presente certificado de oficio. A su vez, nos lleva a cuestionarnos, que sucederá o qué consecuencia puede tener que la Administración no resuelva la solicitud del certificado en el plazo de 15 días que se establece.

~ **Incorporación de los actos de los procedimientos caducados pero no prescritos.** Otra novedosa incorporación es la previsión establecida en el artículo 95.3 LPAC respecto de los procedimientos iniciados de oficio caducados pero no prescritos, es la posibilidad de incorporar al nuevo procedimiento los actos y trámites que se hayan mantenido en el anterior procedimiento ya caducado. Esta nueva medida era totalmente contraria en la antigua regulación de la LRJAPC, apoyado incluso por la doctrina del Tribunal Supremo, donde considera que de incorporar las actuaciones de un procedimiento caducado a uno nuevo se estaría incumpliendo el mandato legal del archivo de las actuaciones⁹⁵.

~ **Copias auténticas.** Se introducen pequeños matices en relación con los requisitos de validez de los documentos electrónicos contemplados en el artículo 26 LPAC. A su vez se establece el régimen de eficacia y validez de las copias auténticas

“a) Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atiende o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.”

⁹⁵Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo Social, de 27 de noviembre de 2015. Nº recurso 1888/2014. FJ4.2.

por la Administración Pública. De esta manera, el legislador eleva el valor de las copias al mismo que los documentos originales.

El título III de la Ley 39/2015, se centra en la regulación de los actos administrativos, su eficacia y la regla de la nulidad y anulabilidad de los mismos. Volvemos a reseñar, al igual que los anteriores preceptos, que no se incorporan grandes novedades sustanciales con respecto el contenido de la norma en su regulación en la LRJPAC, únicamente, introduce un número reducido de matices. De esta manera disposiciones como los artículos que regulan la nulidad y anulabilidad de los actos (art. 47 y 48 LPAC, respectivamente) no han sufrido alteración ninguna, y por tanto, se trata de reproducciones equivalentes.

Seguidamente, se califican aquellas previsiones más destacables en el Título III, que son las siguientes:

~ **Motivación y forma.** En cuanto a los elementos formales de los actos administrativos se han incorporado breves reseñas con la finalidad de fomentar el uso de los nuevos medios tecnológicos. De esta manera, el legislador ha determinado que la forma de producir los actos administrativos será, con carácter básico y primordial, por “*escrito a través de medios electrónicos*”, a menos que se exija la constancia del acto administrativo de forma distinta (art. 36 LPAC). Con respecto la motivación, se amplía los supuestos contemplados en el artículo 35 LPAC en los que se exige una motivación de los actos administrativos. Por consiguiente, a la redacción del artículo 54.1 LRJPAC se añade las siguiente disposiciones: “*Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados; los que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio; y, las propuestas de resolución en los procedimientos sancionadores, y los que resuelvan procedimientos sancionadores o de responsabilidad patrimonial*”⁹⁶. Podemos observar que se deja de lado cualquier posibilidad de una nueva regulación sobre el elemento, en ocasiones esencial, de la motivación que rompa con los conflictos jurídicos y que tanta jurisprudencia ha provocado, con el fin de determinar cuando la motivación es un elemento de forma o de fondo.

⁹⁶ Véase artículo 35 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.

~ **Efectos de los actos administrativos.** Se incorpora a la Ley de estudio Art. 39 LPAC) la previsión del artículo 44 de la LJCA, en la que se exceptúa la posibilidad de presentar recurso contencioso- administrativo entre la propias Administraciones cuando una de ellas haya desestimado el requerimiento de anular o revisar un acto que se consideraba ilegal.

~ **Notificación.** Se lleva a cabo una reedición sobre las reglas en materia de notificación de los actos administrativos, estableciendo con carácter general y preferentemente, que será por medios electrónicos. De igual manera, dispones los supuestos en los que la notificación se llevará por otros medios que no sean los electrónicos⁹⁷. Además, con vistas al uso de las nuevas tecnologías ofrece la posibilidad a aquellos sujetos que no estén obligados a relacionarse electrónica con la Administración, a cambiar el medio de notificación convencional al electrónico. En el supuesto de estar obligados o se haya optado por el medio electrónico, se habrá que atender a una revisión continuada sobre las posibilidad de notificación, ya que transcurrido el plazo de diez días naturales se dará por practicada la notificación sin que se haya accedido a su contenido.

Entre otras novedades, instituye un sistema de aviso a través del dispositivo electrónico o el correo que se determine en el procedimiento para alertar sobre las notificaciones que se encuentren en sede electrónica, con independencia del sistema designado para su notificación. Mediante esta medida, se pretende facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública.

En cuanto a las notificaciones en el domicilio, la nueva normativa vuelve a incluir doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de octubre de 2004, que establecía una franja horario de al menos sesenta minutos entre cada intento de notificación⁹⁸. El nuevo texto determina que los diversos intentos se deberán

⁹⁷ Establece el artículo 41.1 LPAC, que se podrá practicar la notificación por medios no electrónicos: “a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento. b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.” Pero en ningún caso se practicará por medios electrónicos cuando la notificación vaya acompañada por algún documento que sea incompatible a un formato electrónico o se trate de medios de pago a los obligados (art. 41.2 LPAC).

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, sala Tercera, de 28 de octubre de 2004. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2014.

practicar en rango horarios diferentes, tomando las quince horas como hora límite, y señala, que con una diferencia de tres horas entre cada tentativa.

~ **Procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial.** Como ya comentamos, una de las novedades que ha incorporado el texto normativo a estudio, es la elevación a rango de ley de disposiciones reglamentarias como son el procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial. Con esta previsión, el legislador instituye un único procedimiento administrativo único y común para todos los trámites, constituyendo como especiales dentro del mismo el procedimiento sancionador y de responsabilidad patrimonial, con el objeto de simplificar la actuación de la Administración. Todo ello en lo referente al procedimiento, pues como ya comentamos, el legislador ha querido retraer la regulación en materia de procedimiento en la presente ley de análisis, y los principios que rigen ambas acciones contemplarla en la Ley 40/2015.

~ **Medios electrónicos.** Volvemos a destacar la importancia de los nuevos medios electrónicos que la Administración pone a disposición de los ciudadanos y los interesados. Estos tienen una referencia a lo largo de todas las fases del procedimiento administrativo. La gran mayoría de los trámites y documentos que se procesen dentro del mismo procedimiento se llevarán a través de los medios electrónicos, así como el acuerdo de iniciación, los actos de instrucción, la emisión de informes, el expediente administrativo, entre otros.

~ **Medidas provisionales.** En referencia a esta figura ya consolidada en el procedimiento administrativo, se incorporan como novedad, la clasificación de las medidas que podrán acordarse antes o durante la iniciación del procedimiento. La presente ordenación, en un intento de acercar posturas entre el procedimiento judicial y el procedimiento administrativo, es importada del proceso judicial en los términos que se establece en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil⁹⁹, e incorpora en su artículo 56 las siguientes medidas:

“ a) *Suspensión temporal de actividades.*

b) *Prestación de fianzas.*

c) *Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del*

⁹⁹ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000.

establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.

d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.

e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.

f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.

g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.

h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.

i) Aquella otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.”

~ **Acumulación.** En cuanto la acumulación de procedimientos administrativos se incorporan dos nuevas previsiones en el artículo 57 de la LPAC. Por un lado, se incorpora la posibilidad que la acumulación sea solicitada a instancia de partes, y no sólo de oficio como establecía la LRJPAC. Por otro lado, se añade una nueva condición, ya que para proceder a la acumulación de procedimiento, estos deberán ser tramitados y resueltos por el mismo órgano.

~ **Programa de clemencia.** Destaca la inclusión en el ordenamiento jurídico administrativo el procedimiento de clemencia (*leniency program*) en el artículo 62.4 LPAC. El legislador ha querido premiar al delator de los hechos o la comisión de una infracción administrativa, aunque su denuncia no será preceptiva para acordar la incoación del procedimiento. El presente precepto regula los elementos acumulativos necesarios para eximir el pago de la multa que le correspondiere al infractor, o por su parte, la reducción del importe sino cumple alguno de los requisitos recogidos en el precepto.

A pesar de la buena intención del legislador de incorporar esta nueva figura en el Derecho Administrativo, la redacción del enunciado puede generar ciertas dudas respecto del ámbito de aplicación de la clemencia, en el sentido de la referencia en blanco sobre qué tipo de infracciones se podrá aplicar, si hay excepción alguna, si se

aplica a la totalidad de las infracciones normativas, o si por el contrario, únicamente afecten al patrimonio de las Administraciones Públicas.

~ **Infracciones continuadas.** Otra novedad sobre el inicio de los procedimientos de carácter sancionador, es la declaración de impedimento de iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas continuadas, en tanto no haya recaído resolución sancionadora con carácter ejecutivo (art. 63.3 LPAC). La problemática puede venir determinada en la prescripción de la acción, pues la espera hasta que se dicte sentencia ejecutoria sobre la primera de las infracciones puede conllevar la prescripción de sus posibles infracciones posteriores¹⁰⁰.

~ **Expediente administrativo.** Una de las novedades con mayor transcendencia jurídica que ha incorporado la Ley 39/2015 está en lo referente al nuevo concepto y su contenido del expediente administrativo, aparte que será por medios electrónicos. Recordemos la importancia del expediente administrativo para articular la defensa de los particulares frente a la Administración. Los documentos que se estén integrados dentro del expediente administrativo será a los que se pueda tener acceso los interesados, además de servir como elementos probatorios. Con la nueva regulación contenida en el artículo 70 de la LPAC parte de considerar dos tipos de documentos uno de contenido esencial, que sí se contemplarán en el expediente administrativo, y el otro con un contenido de apoyo, que quedará fuera de su ámbito por carecer de valor administrativo-jurídico¹⁰¹. Entre la información excluida del contenido del expediente administrativo por su carácter auxiliar está la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticos, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, los juicios valorativos emitidos por las Administraciones Públicas, entre otros. Ello implica que multitud de documentos expurgados con contenido probatorio quedarán fuera del contenido del expediente administrativo, y por consiguiente, impedirá o dificultará la defensa de una posición jurídica.

~ **Prueba.** Se mantienen los plazos de prueba no superiores a 30 ni inferiores a diez días establecidos en la LRJAPC, pero se incorpora un periodo extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días establecido en el artículo 77.2 LPAC.

¹⁰⁰ JUNCEDA MORENO, J., “Principales Novedades de la 39 y 40/2015”, en Jornada: Derecho administrativo. Reforma operadas por la Leyes 39 y 40 2015 (Madrid, 23 de noviembre de 2016), Consejo General de la Abogacía Española.

¹⁰¹ DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., *El concepto del expediente administrativo en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común: más allá del ROF* (en línea), <http://www.idluam.org/blog/?p=410> (Consulta 02 de enero de 2017).

Aunque la novedad más significativa es la referencia a la valoración de la prueba que, desde la entrada en vigor de la ley a estudio, se hará conforme lo establecido en la LEC. Esta previsión, no hace más que confirmar nuevamente los intentos de enlazar o asemejar la jurisdicción civil y la administrativa.

~ **Desistimiento por la Administración.** Se incluye por primera vez la posibilidad de desistimiento de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio. El desistimiento, como proclama el artículo 93 LPAC, deberá ser motivado siempre y cuando se cumpla con los requisitos previsto en la Ley y en los supuestos determinados. Sin embargo a falta de una regulación normativa, era una actividad frecuente en la práctica por la Administración, muy característico en materia de expropiación forzosa, y que finalmente fue aceptado por la jurisprudencia (STS 02 de octubre de 2010)¹⁰².

~ **Revisión de oficio.** El artículo 106 de la LPAC mantiene el mismo contenido y estructura con respecto su precedente, salvo la ampliación del plazo de tres meses para interponer recurso de revisión cuando el procedimiento se haya iniciado de oficio. Determina el precepto que el plazo se amplía a seis meses desde el inicio del procedimiento sin dictarse resolución.

~ **Fin a la vía administrativa.** Se añade dos nuevos supuestos a la clasificación del artículo 114 LPAC que ponen fin a la vía administrativa, en concreto, las resoluciones de los procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial de la Administración.

~ **Causas de inadmisión.** Podemos considerar novedoso el contenido del artículo 116 de la LPAC al regular, de forma restrictiva, las causas de inadmisión de los recursos administrativos. Des de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, los órganos administrativos estarán obligados a motivar la inadmisión en estas causas tasadas.

~ **Suspensión del acto impugnado.** Desarrolla el artículo 117 de la LPAC la modificación del plazo de 30 días (hábiles) a un mes del plazo para tener por suspendida la ejecución de un acto impugnado. La presente modificación no presenta aparentemente un gran cambio, pues pasa de ser un plazo por días a computarse de mes, lo que supondrá la reducción del mismo en citadas ocasiones.

~ **Revisión continuada y cumplimiento de la norma.** La Ley establece un sistema de revisión periódico sobre la normativa vigente con la finalidad de responder

¹⁰² DIPUTACIÓN DE VALLADOLID, *op. cit.*, pág. 5.

prontamente con las futuras evoluciones o cambios que puedan dejar el texto normativo desfasado y en desuso. Cabe cuestionarnos si realmente una norma de tanta amplitud y básica, como la Ley 39/2015, va a ser revisada con tanta periodicidad con el fin de adaptar a los principios de buena regulación, y someterla a nuevas modificaciones. Si hacemos un repaso atrás y tomamos como ejemplo la LRJAPC vigente durante más de veinte años, norma que se ha caracterizado por presentar infinidad de lagunas y únicamente ha sido modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y ha sido derogada por la LPAC sin la incorporación de novedades destacables, nos conduce a pensar que con esta nueva regulación pasará lo mismo.

IV. LEY 40/2015, DE 2 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PÚBLICO

Seguidamente procedemos al análisis, de forma concisa y breve, de las incorporaciones y novedades normativas que introduce la nueva Ley 40/2015, del Sector Público (LSP), en el ordenamiento jurídico. Recordemos que con anterioridad se procedió al desarrollo de aquellas circunstancias que compartía como la LPAC como la *vacatio legis* o el listado normativo derogado o modificado.

Por consiguiente, en el presente apartado nos centraremos en el desarrollo de aquellas características más significativas que ha supuesto para el Derecho Administrativo este nuevo cuerpo normativo. Cabe mencionar, que haciendo una comparativa con su siamesa la Ley 39/2015, la LSP contempla menos novedades o modificaciones, motivo que nos lleva a declarar la brevedad del presente título con respecto al anterior.

1. Consideraciones generales de la LSP

Recordemos que al igual que la LPAC, la presente ley es fruto de estudio surge del resultado de segregar el contenido normativo de la LRJPAC (Ley 30/1992) y la

derogación de otras, que ya hemos contemplado, como la Ley 6/1997, de 14 de abril, conocida como LOFAGE.

La presente ley se compone de un total de 158 artículos, estructurados en tres Títulos, más 22 disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y 18 finales.

El objetivo de la presente ley, como desarrolla en su artículo 1: “[...] *establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.*”

Se trata, por tanto, del nuevo cuerpo normativo que pretende sistematizar y contemplar uno de los dos ejes normativos concerniente a la relaciones *ad intra* de la Administración. De esta forma, se completa la regulación de los dos bloques normativos que regula la relación bidireccional de las Administraciones Públicas, junto a la ya mencionada relación *ad extra* contenida en la LPAC.

Pero no regula únicamente las relaciones interadministrativas, ya que a su vez, detalla de forma exclusiva las funciones y organización administrativa de la Administración General del Estado que anteriormente se establecía en la LOFAGE quedó derogada plenamente el día 2 de octubre de 2016 con la entrada en vigor de la LSP, así como del sector público institucional. Como detalla MARTIN REBOLLO, regula “[...] *una parte sustancial del Derecho Administrativo, que hace referencia a la organización... cuestión importante... porque sin organización no hay Derecho*”¹⁰³.

Por otro lado, y como se detalla en el artículo mencionado, el contenido se completa con la inclusión en el cuerpo normativo de los principios que rigen el procedimiento sancionador y la responsabilidad del Estado. Comentamos con anterioridad, las críticas que ha surgido la decisión del legislador por disgregar los principios regulatorios del propio procedimiento. En la práctica supone la obligación de acudir a dos normativas para una misma materia. Con posterioridad nos centraremos brevemente en el contenido de los mismos.

Su contenido y regulación denota por sí sola la importancia de la presente ley dentro del ordenamiento jurídico, que junto con la LPAC, constituyen un hito en la historia reciente del Derecho Administrativo.

¹⁰³ MARTIN REBOLLO, L., “La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”, en *Aranzadi digital*, núm. 1, 2016, pág. 2.

Debemos recordar que de conformidad al artículo 149.1.18ª de la Carta Magna, por el que se atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015 adquiere el carácter de normativa básica, pero únicamente sobre algunos preceptos, a diferencia de lo que ocurre con la LPAC, que adquiere esta misma relevancia normativa en su totalidad. El carácter parcialmente básico está motivado por la regulación del propio precepto constitucional, y por tanto se acoge únicamente a aquellas disposiciones destinadas al régimen jurídico de las Administraciones, con la finalidad de garantizar la igualdad de condiciones iniciales de los ciudadanos.

De esta manera, el legislador zanja la polémica en torno la competencia del artículo 149.1.18 de la CE si permite o no establecer las bases en cuanto organización y actividad de la Administración Pública, acogiéndose a las interpretaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional cuando afirmó en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto que la expresión de régimen jurídico va más allá y ha de incluir la regulación básica de la organización de toda la Administración, y no únicamente el régimen jurídico¹⁰⁴. Aunque, por otro lado, el legislador infiere en un error más que evidente en la Disposición Final 14ª al determinar como competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico, como determina MARTIN REBOLLO *“el término exclusiva es aquí equívoco porque la competencia sobre esa materias es, ciertamente, compartida”*¹⁰⁵.

De esta manera, solamente tendrán el carácter básico en la Ley 40/2015 las siguientes disposiciones clasificadas a continuación:

- ~ La totalidad del Título Preliminar, a excepción de los artículos 19 a 22 que contempla la regulación de los órganos administrativos, con especial referencia a los órganos colegiados.
- ~ La ordenación de los principios de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- ~ La regulación en torno a todo el funcionamiento electrónico del sector público.
- ~ Los artículos 81 a 83 sobre el sector público institucional.
- ~ Los artículos 118 a 127, a excepción del artículo 123.2, sobre los consorcios.
- ~ Artículos 129 y 134 sobre las fundaciones del sector público.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto.

¹⁰⁵ MARTIN REBOLLO, L., “La nueva Ley de Régimen Jurídico...”, pág. 2.

~ El Título III sobre las relaciones interadministrativas que va desde el artículo 140 a 158.

Otro de los objetivos que han clasificado en el artículo, y que ha supuesto una de las innovaciones más importantes de la presente ley, es la incorporación de la regulación estricta sobre la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. De esta forma, parte del contenido regulado en la ya derogada LOFAGE pasa en este cuerpo normativo, que refunde la triple vertiente de su organización: central, periférica y en el exterior. La finalidad de esta previsión es *“establecer una nueva clasificación del sector público estatal para los organismos y entidades [...] además de suprimir las especialidades que propiciaban la excepción de la aplicación de controles administrativos”*¹⁰⁶. A su vez, se condolidan una de las principales justificaciones sobre la reforma administrativa, erradicar con la disgregación normativa.

Por consiguiente, podemos resumir que el objeto de la presente ley presente una doble vertiente consistente en:

- Establecer la legislación básica sobre el régimen jurídico administrativo, como el régimen específico de la Administración General del Estado.
- Regular las relaciones internas entre las Administraciones estableciendo los principios generales de actuación en lo referente a las relaciones con los ciudadanos.
- Regulación interadministrativas y el funcionamiento interno de cada una de las Administraciones.

2. Novedades más relevantes de la Ley 40/2015

La Ley 40/2015, al igual que su siamesa la ley 39/2015, incorpora una diversidad de innovaciones normativas a lo largo del texto normativo. Como ya señalamos, la cantidad de innovaciones en este texto normativo no es equitativo al que se ha expuesto con la LPAC, y de igual manera, el legislador ha optado por transcribir textualmente en su contenido parte de la normativa que deroga. Por consiguiente, de nuevo nos encontramos

¹⁰⁶Véase epígrafe V de la Exposición de Motivos de la Ley 40/2015, de 2 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

ante un trabajo de matices y no de una verdadera reforma administrativas en su relación *ad intra*.

A continuación se procede a enumerar aquellas incorporaciones que más transcendencia podrán tener en el ejercicio del derecho y su práctica.

~ **Principios generales.** La ley 40/2015, además de regular el funcionamiento y organización del sector público, establece continuas aportaciones de derecho sustantivo en su contenido. En los artículos 3 y 4 enuncia los principios de actuación y funcionamiento de las Administraciones Públicas que ya establecía la LRJPAC, pero se añaden de forma expresa el principio de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, junto a los tradicionales principios de constitucionales.

~ **Principios rectores del procedimiento sancionador y de responsabilidad patrimonial.** La principal novedad que incorpora la presente Ley junto con la LPAC y a la que ya hemos referencia es la previsión de separar los aspectos organizativos, institucionales y organismos, de los procedimientos en especial sobre el procedimiento sancionador y el procedimiento de responsabilidad patrimonial. De esta manera, mientras que la regulación procedimental se regula en la Ley 39/2015, la regulación sustantiva de los principios relativos a ambos procedimientos.

En cuanto a los principios de la potestad sancionadora quedan regulados en cuatro artículos (del 25 al 29) y son: principio de legalidad, irretroactividad, principio de tipicidad, responsabilidad y el principio de proporcionalidad. Mientras que los principios que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se desarrolla en el artículo 32 de la LSP.

En este caso merece especial mención las innovaciones contenidas en los apartados 3 a 6 del artículo 32 LSP, donde se establece el derecho de los ciudadanos a recibir indemnización cuando los daños infringidos por leyes declaradas inconstitucionales y por daños derivados de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea. La incorporación de esta nueva figura, denominada Responsabilidad Patrimonial del Estado legislador, es todo un hito en todo el ordenamiento jurídico, ya que antes no existía regulación alguna al respecto.

La presente incorporación tiene su origen en las sentencias del tribunal Supremo, y que posteriormente afirmada por el Tribunal Constitucional, sobre el derecho de indemnización motivado en causas de responsabilidad por leyes

inconstitucionales en la que declaraba que toda ley inconstitucional genera un derecho de indemnización a favor de quien haya sufrido algún perjuicio por su aplicación¹⁰⁷.

A pesar del derecho que otorga a los ciudadanos, se ha cuestionado la eficacia de esta nueva previsión a raíz de la dificultad de cumplir con los requisitos indispensables para garantizar el mismo y reparar el daño causado¹⁰⁸.

~ **Reforma de la Ley de Gobierno.** Una de las mayores reformas que ha implicado la entrada en vigor de la LSP, se contiene en la Disposición Final Tercera por la que se modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El objeto de la modificación es extraer todas aquellas materias, que por ser más propia de la organización y funciones de la Administración, queden establecidas en la presente ley. Esta separación dispositiva de funciones coloca a la Ley de Gobierno como un texto normativo independiente por regular de forma específica las funciones del poder ejecutivo, con una orientación claramente política. El legislador pretende instaurar la independencia de la Actividad de la Administración que consagra la Constitución, y que en ocasiones, se ha disipado.

~ **Modificación de la TRLCSP.** Otra de las grandes normas del derecho administrativo que han sufrido pequeñas modificaciones tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015 es la Ley de Contratos del Sector Público, contemplado en la Disposición Final Novena y que podemos resumirla en dos grandes ámbitos sin indagar en la materia. De un lado, se ha incorporado al texto normativo la regulación de las nuevas prohibiciones de contratar. Por otro lado se introducen reformas importantes en el régimen económico, los efectos de la contratación y el procedimiento de actuación¹⁰⁹.

~ **Regulación unitaria de los consorcios.** Se instituye con carácter básico la regulación jurídica con cierta amplitud de los consorcios, regulación que se echaba en falta. La importancia en esta materia que incorpora la reforma es la inclusión de los consorcios en el artículo 84 de la LSP como integrantes del sector público institucional estatal. De esta manera se atribuye de manera clara, que los consorcios tendrá una

¹⁰⁷ MIRALLES, O., *La responsabilidad del Estado legislador en la Nueva ley de procedimiento administrativo* (en línea), <http://www.cremadescalvosotelo.com/blog/2016/03/la-responsabilidad-del-estado-legislador-en-la-nueva-ley-de-procedimiento-administrativo/> (Consulta 30 de enero de 2016).

¹⁰⁸ *Ídem*.

¹⁰⁹ MENEZDEZ, U., *Circular Informativa, Principales novedades introducidas en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)* (en línea), http://www.uria.com/documentos/circulares/781/documento/5956/08_Noviembre_2015_ESP_Publico.htm (Consulta 25 de enero de 2016).

dependencia o vinculación de los organismo públicos o entidades de derecho privado a un nivel de administración pública territorial. De nuevo, la mayor parte del contenido de esta regulación es refundido de los textos normativos que anteriormente contenías la materia. La verdadera innovación de la ley 40/2015 se refleja en el artículo 118 cuando incluye para formar parte de los Consorcios entidades privadas con ánimo de lucro, a las que ya se contemplaban en el antiguo artículo 87.1 de la Ley 7/1985 (LBRL)¹¹⁰.

Señalar que éstos son las novedades más trascendentes, pues realizando una lectura comparativa con la LRJPAC o la LOFAGE se pueden descubrir algunos matices concretos como la desaparición de las agencias, el régimen de los órganos colegiados o la supresión de los contratos de duración ilimitada que pasa a ser de cuatro años con posible prorrogables otros cuatro años, que por motivos de extensión no señalamos en el estudio.

¹¹⁰ JIMENEZ ASENSIO, R., *El sector público local tras la Ley 40/2015: Retos inmediatos y cuestiones abiertas* 8 (en línea), <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/> (Consulta día 15 de enero de 2016).

V. CONCLUSIONES

A la vista del trabajo realizado, entendemos que el cuerpo normativo que constituye la Ley 39/2015 junto a la Ley 40/2015 será consagrado como un verdadero hito en el Derecho Administrativo, que marca y regula las pautas en las dos dimensiones en la que está sumergida la Administración Pública, las relaciones *ad intra* y la relaciones con los ciudadanos *ad extra*. Recordemos que con la finalidad de la reforma administrativa, con mayor transcendencia en las últimas décadas, se pretende fomentar y publicitar una Administración rápida, ágil y eficaz que permita aumentar la calidad de los servicios públicos pero a su vez abaratar el gasto que conlleva mantener una Administración con esas características. La orientación de ésta reforma se centra en ciudadano con la intención de demostrar que la relación con la Administración, puede ser satisfactoria con medidas como la simplificación de los trámites y el ofrecimiento de las nuevas tecnologías.

En las siguientes conclusiones pretendemos centrarnos y destacar los hechos más relevantes que ha supuesto la aprobación de la nueva regulación administrativa que por su transcendencia son dignos de reseñar. Se destacará tanto los beneficios como los inconvenientes que llevarán la aplicación y práctica de las mismas desde un punto de vista amplio.

PRIMERA.- Necesidad de la reforma

Son varias las razones, que según el legislador, se han visto motivadas para llevar a cabo la reforma jurídica más importante en el Derecho Administrativo desde la aprobación de la LRJPAC. En ambos cuerpos normativos señala la necesidad de llevar a cabo el cambio normativo, ya que urge un cambio para conseguir una evolución de la estancada Administración Pública fundado en los principios de eficacia y eficiencia y reprimir la disgregación normativa característica de nuestro ordenamiento jurídico. Lo que nos hace cuestionarnos ya sobre la efectividad de la norma que ha reguladora las bases del Derecho Administrativo durante más de veinte años.

Denota con su justificación, que como todo ciudadano que haya trabajado con la LRJPAC y el resto de leyes que componen la actuación administrativa, ésta presentaba ciertas dificultades y lagunas, que necesitaban una reformulación y actualización. Si a ello le sumamos, que el procedimiento administrativo común y las diferentes actuaciones

que se ha de llevar con la Administración, no son conocidas precisamente por su agilidad y facilidad para llevarlas a cabo. Es por ello que cuando se plantearon la posibilidad de una reforma del Derecho Administrativo se creó una expectación casi inmediata en torno a su contenido.

A pesar de ello, y consecuentes con la necesidad del cambio en ciertas materias, no consideramos que realmente existiera un estado de necesidad imperioso que provocará la tan rápida tramitación parlamentaria de los dos nuevos textos legales. Son muchos los que opinan que la verdadera finalidad de la reforma era dar respuesta a ciertas expectativas y promesas de campaña en el ámbito político y que la pronta tramitación de la reforma legislativa son parte de la ejecución o cumplimiento del ambicioso programa de reformas que había emitido el CORA en 2013. Si tomamos en consideración que, a pesar de la rapidez en aprobar los textos han tenido una *vacatio legis* de un año con carácter general, e incluso dos años para ciertas disposiciones, en suma con la transposición literal de la mayoría del contenido esto nos hace acogernos a esta mayoritaria opinión. Y por tanto, fortalecemos que el espíritu reformista se ha visto camuflado por la afluencia política. Actitud que no es de extrañar de nuestro órgano legislativo, caracterizado por aprobar leyes en los últimos tramos de la legislatura con la intención de seguir manteniendo las mayorías.

De esta manera, consideramos que se ha perdido la oportunidad por parte del legislador de haber profesado un verdadero cambio legislativo capaz de solventar los problemas prácticos que presentaba la predecesora. Se ha optado por el método fácil de transponer, en lugar de redactar una nueva ley.

SEGUNDA.- Texto refundido.

En relación a lo expuesto anteriormente, y al sinfín de comentarios que hemos procesado a lo largo de presente estudio, volvemos a reseñar que no estamos ante una verdadera reforma legislativa. Sólo con la pronta lectura y comparativa se aprecia que estamos ante meras disposiciones que han pasado de una ley a otra sin cambios y modificaciones, y que las innovaciones pasan prácticamente desapercibidas por tratarse de un número reducido de incorporaciones.

Podríamos señalar que el legislador ha llevado a cabo un sistema de reestructuración normativa. Consideramos que la labor principal ha sido disgregar la normativa derogada e introducirla en cada una de las dos nuevas leyes jurídicas, en

relación con la materia en cuestión, ordenando la misma según trataba sobre el régimen jurídico de la Administración, o por el contrario, sobre el procedimiento administrativo y su relación con el ciudadano. En cuanto a las modificaciones que se incorporan, en su mayoría, no dejar de ser mero matices sobre las disposiciones.

Consideramos que si la intención de la reforma era de dotar al Derecho Administrativo de una regulación base e igualitaria para todos los ciudadanos con el fin de sintetizar la organización y las relaciones de la Administración, la solución es optar por una regulación bidireccional de las orientaciones administrativas, si el contenido de la regulación es el mismo que había antes de su aprobación y entrada en vigor. Por consiguiente, que el legislador ha errado al publicitar las supuestas novedades que remarcar a lo largo de la Exposición de Motivos de ambos textos. De tratarse de una autentica nueva norma tendría que haber establecido un marco normativo nuevo también, mostrándose todo lo contrario.

En relación con lo expuesto, consideramos que el legislador debería haber llevado a cabo la labor de refundir de los textos normativos derogados o la regulación mediante una ley marco, que se adaptaría más al resultado del cambio, que no la creación de dos nuevas normas.

TERCERA.- Administración electrónica y la brecha digital.

Una de los temas principales novedades que incorpora como regulación básica para toda la Administración Pública es el uso, tanto interno como externo, de los nuevo medios electrónicos. De nuevo se pretende impulsar la Administración electrónica, pero esta vez con un carácter diferenciador. Ya que las nuevas incorporaciones tecnológicas a la actividad pública pasan de ser una opción a una obligación para ciertos sujetos y para la propia Administración Pública.

La diferencia, que queremos destacar, es la desigualdad que denota la aplicación de estas previsiones. Pues mientras a la Administración, con una posibilidad muchos más elevada en referente en costes e inversión en nuevas tecnologías, se dota con una *vacatio legis* de uno a dos años, según materia, para el cumplimiento obligatorio de las disposiciones referente en Administración electrónica. Mientras que para los sujetos que se contemplan en el artículo 14.2 de la ley 39/2015, que desde la misma entrada en vigor tiene una obligación inmediata no hay prórroga alguna.

Bien es cierto que las nuevas tecnologías son parte de nueva vida, y que hoy por hoy no sabríamos vivir sin ellas, pero debemos recordar que no todos los sectores de la sociedad tienen acceso a ellas. Y que pesar de estar en pleno siglo XXI la brecha digital sigue estando patente en nuestra sociedad. Todo ello, provoca un desequilibrio y desigualdades sobre aquellos grupos o sectores que por motivos justificados no tienen un pleno dominio sobre el uso de las nuevas tecnologías, como pueden suceder con las personas de avanzada edad o ciertos colectivos que por motivos culturales o económicos imposibilitan su uso. Cabe la posibilidad que alguno de los obligados a comunicarse electrónicamente con la Administración forma parte de algunos de estos sectores en desigualdad, pues la brecha digital aun alcanza a un 25.6 % de la sociedad, esto es, a más de 21 millones de personas.

Por ello, consideramos inadecuado la radicalidad de la aplicación de esta previsión de carácter obligatoria. Ya que para si quiere fomentar el uso de la Administración electrónica, se deberá de erradicar esta desigualdad mediante políticas de fomento, desempleo y ayudas económicas para los más desfavorecidos, y erradicar las situaciones de desigualdad desde la raíz.

CUARTA.- Participación ciudadana.

Entre las motivaciones que el legislador desarrolla con el objetivo de novedades que contempla la ley que destacamos es aquella que hace referencia a la participación ciudadana. Esta previsión forma parte de la motivación del legislador para el impulso de la reforma legislativa de estudio.

Debemos señalar que en esta reforma la participación ciudadana obtiene una doble vertiente orientada por un lado a una participación más bien dirigida a los servicios públicos con la Administración, mientras que por otro lado, se ha incluido en el texto legal la participación en el ámbito de la creación de normas en materia de procedimiento administrativo común. Está claro, que la previsión última no deja de sorprender, ya que se pretende incorporar a la ciudadanía en la elaboración de normas a través de un sistema de audiencias y encuestas previas a la elaboración en materia administrativa.

Discurrimos, a pesar de la innovación y transcendencia que conlleva esta medida, un exceso sobre una competencia a pesar de que esta posibilidad la contempla la propia Constitución Española. La previsión, desde su contenido sustantivo, deja de tener vacíos legales que dejan incompleta su regulación, metodología y los efectos que producen estas

audiencias a la ciudadanía. Consideramos que este tipo de participación abierta puede provocar demora en la proclamación de normas.

Por todo ello, para concluir, consideramos esta nueva regulación del Derecho Administrativo innecesaria en cuanto al formato que se ha aplicado para su regulación. No sucede lo mismo con algunas de las novedades que ha incorporado al ordenamiento jurídico, alguna de ellas necesaria y solicitadas por petición desde hacía décadas, como la inhabilitación de los sábados para el cómputo de plazos; así como las previsiones incorporadas por la doctrina jurisprudencial. Disposiciones que se podrían hacer incorporado a través de una modificación y no mediante la promulgación de dos nuevas leyes, que siguen tendiendo la esencia de sus predecesoras.

Pues sólo queda esperar para saber si realmente, esta nueva formulación, conlleva una mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración y sus actuaciones.

VI. BIBLIOGRAFIA

ACIN FERRER, A. “Nuevas leyes en búsqueda del tesoro de la eficiencia administrativa”, en *La Administración Práctica*, núm. 2, 2016.

ARIAS APARICIO, F., “A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42, mayo, 2016.

BELLO PAREDES, SA., “La administración electrónica ya está aquí” en *La Ley Digital*, T 1, 2011.

COMPANYS Y ALET, A. “Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas.”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 41, 2015, págs. 85-95.

COTINO HUESO, L. “A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la Administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica” en DAVARA RODRIGUEZ, MA. (Coord.) en *XVII Encuentros sobre Informática y Derecho 2002-2003*, Edit. Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2003. Pp. 231-255.

COTS, E., “Las nuevas leyes administrativas: ¿dos mejor que una?”, en la *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 924, 2016.

DE MARCOS FERNANDEZ, A., y CHINCHILLA PEINADO, JA., “En el desarrollo del artículo 24.1 CE: no cabe imponer un límite temporal a la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo en los casos de silencio negativo”, en *La Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 166, Noviembre 2014, págs. 61-77.

GAMERO CASADO, E., “El Derecho Administrativo ante la Era de la Información” en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., *La ley de Administración Electrónica*, Edit. Aranzadi, S.A., Pamplona, 3ª edición, 2010.

GOMEZ PUENTES, M., “El impulso de la sociedad de la información. La Administración electrónica en el marco europeo y estatal” en PIÑAR MAÑAS, JL. (Dir.) *et alii*, *Administración electrónica y ciudadanos*.

GOSALBEZ PEQUEÑO, H., “El nuevo escenario del procedimiento administrativo”, en *Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 4, junio, 2016, pág. 219-223.

GUILLEN CARAMES, J. *La Administración Electrónica, ¿mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?*, Edit. Centro Pwc & IE del Sector Público, Madrid, 2010.

JARAMILLO FERNANDEZ, M., “La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento

administrativo”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12, Quincena del 30 junio al 14 Julio, 2016, pág. 1435.

MARTIN REBOLLO, L., “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, en *Aranzadi digital*, núm. 1, 2016.

MARTIN REBOLLO, L., “La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”, en *Aranzadi digital*, núm. 1, 2016.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA PÚBLICA. Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2014.

PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I Parte General*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 2012, 12ª Edic.

PIÑAR MAÑAS, J.L., “La revolución tecnológica y nueva administración”, en *La Administración Electrónica y ciudadanos*, PIÑAR MAÑAS, J.L., et alii, Edit. Aranzadi, SA, Navarra, 2011.

ROMERO GÓMEZ, R., “Reflexiones sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: hacia una nueva posición de los ciudadanos en el procedimiento”, en la *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2015

SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo Parte General*, Edit. Tecnos, Madrid. 12ª Ed. 2016.

SOLANO GADEA, M., *Glosario comparativo de términos de Administración por vía Electrónica*, Creative Commons, Edición Octubre, 2015.

60+1 Prácticas de Referencia en el impulso de la Administración electrónica en España, Estudio realizado en diciembre de 2010 y actualizado en abril de 2011 por el Ministerio de Políticas y Administración Pública en colaboración con Delortte.

Páginas web

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/CORA.html

DIPUTACIÓN DE VALLADOLID, Circular informática sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. http://www.diputaciondevalladolid.es/extras/ayuntamientos/asesoramiento-local/actualidad/2016/Circular_informativa_sobre_la_Ley_39-2015_de_1_de_octubre_de_Procedimiento_Administrativo_Comun.pdf (Consulta día 15 de diciembre de 2016)

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., *El concepto del expediente administrativo en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común: más allá del ROF* (en línea), <http://www.idluam.org/blog/?p=410> (Consulta 02 de enero de 2017).

FIERRO RODRÍGUEZ, D., *Adiós a la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil y laboral*, (en línea), <http://www.sierranortedigital.com/867621065/Adios-a-la-reclamacion-administrativa-previa-a-la-via-judicial-civil-y-laboral.html> (Consulta 30 de enero de 2017).

JIMENEZ ASENSIO, R., *El sector público local tras la Ley 40/2015: Retos inmediatos y cuestiones abiertas* 8 (en línea), <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/09/22/el-sector-publico-local-tras-la-ley-402015-retos-inmediatos-y-cuestiones-abiertas1/> (Consulta día 15 de enero de 2017).

MENEZDEZ, U., *Circular Informativa, Principales novedades introducidas en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)* (en línea), http://www.uria.com/documentos/circulares/781/documento/5956/08_Noviembre_2015_ESP_Publico.htm (Consulta 25 de enero de 2016).

MIRALLES, O., *La responsabilidad del Estado legislador en la Nueva ley de procedimiento administrativo* (en línea), <http://www.cremadescalvosotelo.com/blog/2016/03/la-responsabilidad-del-estado-legislador-en-la-nueva-ley-de-procedimiento-administrativo/> (Consulta 30 de enero de 2016).

Observatorio de Administración Electrónica. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html#.WInQxVPhDIU (Consulta realizada 15 de enero de 2017)

ALMONACID, V., *Es el momento de los Principios generales del Derecho* (en línea) <https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/01/05/es-el-momento-de-los-principios-generales-del-derecho/> (Consultado el día 23 de enero de 2016).

Blog Cuch-Aguilera Legal, Derecho Administrativo, <https://elblogdecuchaguilera.com/2017/01/08/plazos-del-recurso-de-alzada-tras-la-ley-392015-de-procedimiento-administrativo-comun/> (Consulta 25 de enero de 2017)

VARQUER CABALLERÍA, M., “La Codificación del procedimiento administrativo en España”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, mayo 2016. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506243> (consultado día 20 de enero de 2017).

VII. LISTA NORMATIVA

- Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.
- Ley de 20 de julio de 1957 sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado. BOE núm. 187, de 22 de julio de 1957 (La Gaceta).
- Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo. BOE núm. 171 de 18 de Julio de 1958 (La Gaceta).
- Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. BOE núm. 148, de 22 de junio de 1982.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.
- Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27 de octubre de 1992. Disposición derogada.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado. BOE núm. 90 de 15 de abril de 1997. Disposición derogada.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la Sociedad de la Información y Comercio electrónico. BOE núm. 166, de 12 de julio de 2002.
- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. BOE núm. 164, de 10 de julio de 2003.
- Ley 33/2003, 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2011.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006. Normativa derogada.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011.
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014.
- Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. BOE núm. 168, de 15 de julio de 2015.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.
- Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995. Se añade un nuevo apartado a la disposición adicional sexta, una nueva disposición transitoria.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. BOE núm. 106, de 4 mayo de 1993. Disposición derogada.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. BOE núm. 189, cd 9 de agosto de 1993. Disposición derogada.

▪ Real Decreto 236/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. BOE núm. 52, de 29 de febrero de 1996.

▪ Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devoluciones de originales y el régimen de las oficinas de registro. BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1999. Disposición derogada.

▪ Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 278, de 18 de noviembre de 2009.

▪ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

▪ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

▪ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones. BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955.

Jurisprudencia

▪ Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto.

▪ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 52/2014, de 10 de abril de 2014.

▪ Sentencia del Tribunal Supremo, sala Tercera, de 28 de octubre de 2004. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2004.

▪ Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo Social, de 27 de noviembre de 2015. Nº recurso 1888/2014.